

CALIDAD DEL CICLO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

GRISELDA ALICIA MACÍAS IBARRA
ADÁN BACA MORALES

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas es una variable básica en los procesos políticos democráticos, ya que a través de las debidas prácticas de la misma se consolida parte de la aspiración de control de abusos del poder público. En México, a partir de las reformas constitucional y legal de 2015 y 2016 se han sentado las bases para el diseño de sistemas nacionales y locales de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. No obstante los avances en el diseño de reglas e instituciones, la revisión del estado de la cuestión a partir de la implementación de nuevas reglas es todavía incipiente, por lo que el estudio de los casos particulares en las entidades federativas y su comparación con el entorno nacional es necesario. El presente trabajo se enmarca en el objetivo que pretende construir una base de datos confiable a partir de la cual los casos locales y el nacional se homologuen metodológicamente para su análisis.

Los hallazgos y resultados de la investigación se han agrupado en cinco secciones: la primera de ellas presenta un acercamiento al concepto de rendición de cuentas y sus características principales; en la segunda sección el

RESUMEN: La rendición de cuentas es una variable básica en los procesos políticos democráticos, ya que a través de las debidas prácticas de la misma se consolida parte de la aspiración de control de abusos del poder público.

En México, a partir de las reformas constitucional y legal de 2015 y 2016, se han sentado las bases para el diseño de sistemas nacionales y locales de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. No obstante los avances en el diseño de reglas e instituciones, la revisión del estado de la cuestión a partir de la implementación de nuevas reglas es todavía incipiente, por lo que el estudio de los casos particulares en las entidades federativas y su comparación con el entorno nacional es necesario.

El presente trabajo se enmarca en el objetivo que pretende construir una base de datos confiable a partir de la cual los casos locales y el nacional se homologuen metodológicamente para su análisis. La investigación pretende realizar una descripción que dé cuenta del estado de la cuestión en Aguascalientes, con el fin de observar los alcances de la reforma local que se deriva de la nacional, para así proponer eventuales modificaciones que originen mejores prácticas en la gestión pública estatal.

Se analizará el proceso de diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, en sus fases política-parlamentaria y de reforma jurídica, y se utilizará una metodología que permita evaluar los avances en la materia en el nivel nacional y local, para conocer la calidad del ciclo institucional en el estado.

PALABRAS CLAVE: Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Estatal Anticorrupción, transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción.

ABSTRACT: Accountability is a basic variable in the political democratic process, given that through the appropriate practices of it the control of the aspirations of abuses of public power is consolidated.

Since the constitutional and legal reform of 2015 and 2016 foundations have been set for the design of national and local systems of transparency,

GRISELDA ALICIA MACÍAS IBARRA. Doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesora e investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Correo electrónico: gamacias@correo.uaa.mx

ADÁN BACA MORALES. Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Correo electrónico: abacam@correo.uaa.mx

Nota: Agradecimiento a Adrián de Santiago Ocaña, quien participó como asistente de investigación, por su invaluable apoyo en la búsqueda y sistematización de la información.

estado de los entornos políticos y sus respectivas configuraciones partidistas durante los procesos legislativos que dieron forma al Sistema Nacional Anticorrupción y el local de Aguascalientes; en la tercera sección se exponen los avances de los sistemas locales anticorrupción en su fase de formulación legislativa y comienzos de implementación (conformación de instancias); en la cuarta sección se realizan diversos análisis comparados de los resultados de los procesos legislativos que culminaron en las leyes locales y su contraste con la norma nacional, se retoman algunas fuentes complementarias para revisar el grado de armonización local, se presentan también dos componentes del proceso decisional que son el presupuesto y una cronología de eventos que dieron origen al sistema local, por último se presentan los primeros resultados (aún incipientes) que ha dado la implementación del sistema local; la quinta y última sección presenta algunas estadísticas respecto de la evolución del fenómeno de la corrupción en el ámbito nacional y el local, particularmente de Aguascalientes.

La investigación pretende realizar una descripción que dé cuenta del estado de la cuestión en Aguascalientes, con el fin de observar los alcances de la reforma local que se deriva de la nacional, para así proponer eventuales modificaciones que originen mejores prácticas en la gestión pública estatal. Se analizará el proceso de diseño e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, en sus fases política-parlamentaria y de reforma jurídica, y se utilizará una metodología que permita evaluar los avances en la materia en el nivel nacional y local, para conocer la calidad del ciclo institucional en el estado.

ANTECEDENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas en el mundo tiene un origen difícil de identificar.

accountability and fight against corruption in Mexico. Non the less the advances in the design of rules and institutions, the revision of the state of the matter since the implementation of new rules is still inchoate, therefore the study of the particular cases in the federal entities and its comparison with the national context are necessary.

The frame of this work's goal is to build the foundation of a trust worthy data base from which the local and national cases will methodically homologate for its analysis.

This investigation intends to develop a description of the state of the matter in Aguascalientes, with the goal to observe the scopes of the local reform that derives from the national one, from which to propose further modification that will generate better practices in the local public management. The process of design and implementation of the state anti corruption system, and its political-parliamentary and judiciary reform phases will be analyzed, and a methodology that will allow to evaluate the advances of the matter on a national and local level, will be used to know the quality of the institutional cycle in the state.

KEYWORDS: National Anti Corruption System, State Anti Corruption System, transparency, accountability, fight against corruption.

Desde los antiguos filósofos políticos ha existido la preocupación por pensar en cómo mantener el poder bajo control, dominarlo y prevenir su abuso, así como sujetarlo a ciertos procedimientos y reglas (Schedler, 1999). Ya en la antigua Atenas todas las decisiones debían ser públicas en el doble sentido de que el proceso que conduce a su adopción esté abierto a la participación general y que el contenido de estas decisiones deba ser puesto en conocimiento de todos (O'Donnell, 1998). Al mismo tiempo, los órganos constituidos de-

mocráticamente asumían las funciones de rendición de cuentas (Elster, 1999). Además, contaban con diversos mecanismos de rendición de cuentas que iban desde un juicio en la Asamblea hasta el exilio.¹

De manera semejante, en 1776, referente al tema de la información sobre los actos públicos, Suecia fue el país que impulsó la primera ley de acceso a la información gubernamental. Dos siglos después, entre los años cincuenta y setenta, surge la idea de transparencia y acceso a la información y la necesidad

► ¹ Elster (1999) indica que los mecanismos de control del poder o de rendición de cuentas en Atenas se pueden identificar: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*. El *ostracismo* consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El *euthinay* era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y este resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del decreto se hacía acreedor a un castigo.

de legislar sobre estas en Finlandia, Estados Unidos y Dinamarca (Ackerman y Sandoval 2008); elementos que están estrechamente relacionados con la rendición de cuentas.

Durante los años noventa nació y se fortificó la exigencia de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en todo el globo (Emmerich, 2004). La democratización en América Latina, Europa del Este y varios países de Asia y África fue uno de los motivos de que tal exigencia tomase fuerza: los nuevos gobernantes democráticamente electos y sus prácticas de gestión pública fueron sometidos a intensa vigilancia. La democratización y el escrutinio públicos llevaron muchas veces a la comprobación de que la corrupción permeaba las estructuras gubernamentales y administrativas (Emmerich, 2004). Las nuevas democracias latinoamericanas, producto de lo que Huntington denominó “la tercera ola de democratización”, exhibían las características de las democracias delegativas, en las cuales el ejercicio democrático se limitaba a la celebración de elecciones periódicas, por lo tanto, los mecanismos que permitían a las instituciones estatales y a la ciudadanía exigir a los funcionarios públicos una efectiva rendición de cuentas, eran precarios y en algunos casos ausentes (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014). Hoy en día, en el escenario de las nuevas dinámicas democráticas en América Latina, la rendición de cuentas está contemplada en los componentes fundamentales en un régimen propiamente democrático (Ríos et al., 2014).

Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas se encuentran íntimamente ligados, e incluso son utilizados como sinónimos en muchos casos. La transparencia aparece como una precondition para el ejercicio de la rendición de cuentas (Peruzzotti, 2008). Por lo tanto, no se puede concebir la rendición de cuentas sin la transparencia. Sin embargo, tiene significados distintos y por ende se analizan de dis-

tinta manera. Para comprender mejor los conceptos y puntualizar la relación entre los mismos; a continuación, se presentan brevemente sus significados.

Según Merino (2005), la transparencia es un instrumento cuyo propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego, y tiene que ver con el principio de publicidad de los actos. La transparencia significa el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas (Villanueva, 2006); es una garantía normativa e institucional para hacer efectivo el derecho de información. En términos generales, un gobierno democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, de igual forma, debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. Aunque la transparencia y la rendición de cuentas se ha dedicado casi exclusivamente a la lucha contra la corrupción, también se enfoca en la búsqueda de una democracia más participativa, efectiva y funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar y legislar (Emmerich, 2004). La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que este sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares (Emmerich, 2004).

En este sentido la relación más evidente entre ambos conceptos es que la rendición de cuentas consiste en dos tipos de transparencia. Por un lado, la transparencia de hechos que constituyen la parte informativa y por otro, la transparencia de razones que constituyen su parte argumentativa.

Siguiendo con lo anterior, a diferencia de la transparencia, la rendición de cuentas se ha formulado a partir

de la concepción liberal democrática del *accountability* que se define como la responsabilización ante aquellos que generan la legitimidad o se ven afectados por la misma (Jiménez, 2009). La rendición de cuentas tiene dos dimensiones o principios político-normativos: a) el poder legítimo ha de responder ante el pueblo y b) la capacidad de sanción por el uso indebido de la responsabilidad (Jiménez, 2009), lo que Schedler (1999, 2004) denomina *answerability* y *enforcement*.

Schedler (1999, 2004) indica que la noción de rendición de cuentas (*accountability*) tiene esas dos dimensiones básicas mencionadas anteriormente: a) *answerability* (responsabilidad) que refiere a la obligación que tienen los servidores públicos de informar y explicar lo que están haciendo; es decir, que los funcionarios públicos están obligados a informar sobre las decisiones que toman y a explicar y justificar por qué deciden de la manera en que lo hacen, y b) *enforcement* (cumplimiento) que tiene que ver con la capacidad de las instituciones de rendición de cuentas para imponer sanciones a los titulares de poder que han violado sus deberes públicos.

Desde el punto de vista de la Ciencia Política, la rendición de cuentas forma parte de los nuevos objetivos de los gobiernos de todo el mundo, atendiendo a la intención de mantener a los gobiernos informados sobre la aplicación de los recursos económicos, la instrumentación de políticas públicas y los resultados de las acciones emprendidas para atender las necesidades sociales y determinada problemática social; con ello se trata de impedir la toma de decisiones irresponsable en el nivel público y la corrupción.

Dicho lo anterior, la rendición de cuentas (*accountability*) refiere la necesidad de controlar el poder público por medio de mecanismos que obligan a los funcionarios públicos a informar y justificar sus acciones, y que pueden ser objeto de sanción (Ríos et al., 2014).

El concepto de rendición de cuentas es complejo, no existe una traducción exacta de la palabra *accountability* por tanto complica una definición precisa del término. Sin embargo, diversos académicos han optado por definir la rendición de cuentas (*accountability*) destacando elementos similares para su mejor comprensión.

Ugalde (2002) plantea que el concepto de *accountability* significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder preguntas. Por su parte, para Aguilar rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento de la responsabilidad (Ugalde, 2002). Dunn (1999) por otro lado, afirma que en su forma más simple significa *answearability* (responsabilidad) por las acciones o el comportamiento de uno. Se centra en la obligación que todos los funcionarios públicos tienen con los ciudadanos de explicar y justificar el uso de su cargo y de los poderes delegados y conferidos al gobierno a través de procesos constitucionales.

La rendición de cuentas es una obligación y una responsabilidad de los servidores públicos; una responsabilidad ética y social, pero sobre todo jurídica, que tienen frente al gobernado o representado y frente a los órganos públicos establecidos en la ley, mediante diversos mecanismos legales que permitan realizar la evaluación correspondiente, la cual, para que sea efectiva, deberá llevar siempre aparejada una sanción o un estímulo.

La rendición de cuentas tiene diversos mecanismos que hacen que funcione. Estos mecanismos van desde los propuestos por O'Donnell como son los dos tipos "clásicos" de rendición de cuentas; es decir, *accountability* horizontal y *accountability* vertical, hasta

propuestas más novedosas como lo es la rendición de cuentas social. En el siguiente apartado se mencionan dichos mecanismos.

La rendición de cuentas y sus principales mecanismos

La importancia de la rendición de cuentas radica en esa responsabilidad personal y actuación de los funcionarios que le son inherentes. La rendición de cuentas se inscribe en la dinámica de las relaciones de poder; el control del poder implica que los ciudadanos tienen oportunidad de vigilarlo, supervisar y evaluarlo a través de los representantes que asumen el poder de vigilar (Uvalle, 2016). Es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia y eficacia (Ugalde, 2002).

Existen dos antecedentes en cuanto a mecanismo de control: el jurisdiccional francés y el parlamentario británico; estos son considerados dos sistemas tradicionales de control en torno al gasto público, que sirven como referencia para justificar la existencia de este tipo de órganos en cualquier régimen democrático (Anaya y Anaya, 2016). Históricamente, una de las actividades del poder Legislativo se relacionaba con la intención de supervisar la gestión del gasto público; sin embargo, existía un conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en un contexto de complejidad administrativa (Anaya y Anaya, 2016). En el caso de Inglaterra, la función del Legislativo se enfocaba en garantizar que el gobierno cumpliera su actividad recaudatoria de impuestos y que sus representantes territoriales llevaran a cabo las compras y pagos que previamente habían sido acordados y determinados. La actividad administrativa le correspondía al Ejecutivo, que recauda y gasta el dinero público, mientras que la actividad reguladora correspondía

al Legislativo que controla y autoriza los presupuestos, además se contaba con un auditor de cuentas públicas; es decir, un auditor externo (Anaya y Anaya, 2016).

Por otro lado, en el caso francés, se da el antecedente de los tribunales de cuentas actuales. Anaya y Anaya (2016) mencionan que desde el siglo XII surgieron los órganos de control contable especializados en los diversos aspectos del Estado y su contabilidad. De igual forma, indican que se establecieron los principios fundamentales que constituyeron la cámara de cuentas y la organizaron en una cámara real individualizada que tenía dos funciones específicas: a) la verificación de cuentas y b) el control de la propiedad. Ya en 1789 se estableció el derecho de los ciudadanos a "comprobar, por sí mismos, o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de vigilar su empleo y de determinar su cuota, la recaudación y la duración". Posteriormente la asamblea constituyente reservó al poder Ejecutivo la facultad de ajustar las cuentas públicas de la nación, apoyado por un órgano asesor de carácter técnico, que fungía como auxiliar de la asamblea legislativa, se limitaba a la preparación y examen de las cuentas, y el Legislativo realizaba la intervención definitiva de las mismas (Anaya y Anaya, 2016). Estos dos antecedentes antes mencionados, son los que posteriormente servirán como punto de partida para el desarrollo de mecanismos de control como los existentes en las democracias actuales.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la rendición de cuentas (*accountability*) se divide en dos tipos básicos: a) rendición de cuentas vertical y b) rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998; Cortés, 2014).

La rendición de cuentas (*political accountability*) vertical se establece entre los ciudadanos, sus órganos de representación y el gobierno. Tiene dimensión electoral en donde por medio de las elecciones libres y regulares,

las y los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando en favor o en contra de ellos o por los candidatos de su preferencia en la próxima elección (O'Donnell, 1998, 2001). O'Donnell (1998, 2001) y Fearon (1999) indican que las elecciones; es decir, la principal faceta del *accountability* vertical se realizan solo de vez en cuando, lo cual no es suficiente para una rendición de cuentas efectiva, ya que la información que tienen para evaluar la labor de los funcionarios es pobre, y las elecciones como mecanismo de sanción es insuficiente.

Por otro lado, O'Donnell (1998, 2001) define la *accountability horizontal* como la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales como el *impeachment* (proceso de destitución de los funcionarios), en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. La rendición de cuentas horizontal se da entre el gobierno y la administración y los órganos independientes de la misma, pero de carácter institucional. Es el más identificado con el término de *accountability* y relacionado con su concepto central: el control de gobierno y la administración (Jiménez, 2009).

Estos dos tipos de rendición de cuentas permiten determinar los mecanismos de control que están relacionados con cada uno de ellos. En el caso de la rendición de cuentas vertical, se identifica a las elecciones, mientras que en la horizontal se reconoce cierto tipo de instituciones.

La rendición de cuentas horizontal está relacionada con el mecanismo de control tradicional: pesos y contrapesos, donde no exige la participación de los ciudadanos, sino de unos pocos que están ubicados en ciertas instituciones políticas, a saber, el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial.

Para que este mecanismo de control funcione se construyen relaciones entre los distintos poderes involucrados. Los altos funcionarios del gobierno entran en contacto con las actividades de los otros poderes para coordinar su propia acción; los legisladores revisan lo que hace el poder Ejecutivo, aprueban y regulan su presupuesto, analizan, aprueban o modifican las iniciativas que les llegan del Ejecutivo, al tiempo que este hace lo propio con las iniciativas que el Legislativo le envía. El poder Judicial, por su parte, conoce las controversias que surgen entre los otros dos poderes y ejerce un arbitraje de última instancia y vigila que los procesos políticos y legislativos se mantengan dentro del marco legal y constitucional (Anaya y Anaya, 2016).

Un mecanismo de rendición de cuentas entra en juego cuando un gobierno está fuera de equilibrio, ya sea porque ha cambiado las políticas que anteriormente estaban en equilibrio o porque algún choque exógeno desequilibra su sistema, la activación del mecanismo de rendición de cuentas, en resumen, es una respuesta a una situación de desequilibrio (Laver y Shepsle, 1999).

Siguiendo con lo anterior, es importante señalar que existen órganos autónomos de control, como por ejemplo, entidades de fiscalización, defensorías del pueblo, mecanismos nacionales de prevención, agencias de transparencia y acceso a la información y organizaciones de la sociedad civil entre otros que contribuyen a una rendición de cuentas más efectiva. Hay que mencionar que existen dos modalidades de control: la institucional y la no institucional.

El control institucional es el que ejercen los órganos oficiales del Estado y es reconocido por la Constitución. Se puede clasificar en control político, control jurídico y control administrativo (Bonnemaison, 2000). El *control político* se atribuye al poder Legislativo como un instrumento de limitación del poder Ejecutivo. Los actos de control

comunes que ejerce un acto político concreto o una norma. El *control jurídico* persigue preservar una norma de rango constitucional, es un control "duro" porque obedece a parámetros determinados del ordenamiento jurídico que se asigna a entes especializados como lo son los magistrados y los jueces; es decir, a un órgano especializado con competencias específicas (Bonnemaison, 2000).

Por su parte, el *control administrativo* es el que la administración pública ejerce sobre ella misma. Bonnemaison (2000) indica que dentro de este control se encuentran tres modalidades: a) el control jerárquico, que hace referencia a que los órganos de rango superior pueden revisar, modificar o anular actos de los órganos inferiores y establecer las responsabilidades; b) el control de "autotutela" que es la potestad que tiene la administración pública para revisar sus propios actos, y c) el control fiscal, que recae sobre los ingresos, los gastos y los bienes del Estado cuyo órgano por excelencia son las Contralorías Generales, en el caso de México, por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública colabora con la Auditoría Superior de la Federación y el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción, previendo y vigilando una adecuada rendición de cuentas en torno al erario.

Cabe recordar que existen modalidades de control no institucional que se atribuyen a diversos tipos de organizaciones o grupos fuera del ámbito oficial. Se considera control no institucional al control difuso que ejerce la opinión pública y las personas o entes que están fuera de la esfera gubernamental como, por ejemplo, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales o grupos de representación de intereses (Bonnemaison, 2000).

Mecanismos para la rendición de cuentas en México

La rendición de cuentas forma parte de los pesos y contrapesos que se constituyen en el régimen político para

evitar que el propio poder estatal se concentre en un solo ámbito de decisión y acción (Uvalle, 2016). Diversos actores y organizaciones estatales y no-estatales son jugadores activos de los sistemas de rendición de cuentas, desde los poderes constitutivos del Estado y entidades de interés público como sujetos obligados a rendir cuentas, hasta los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos a título individual, que actúan más como vigilantes de los poderes de gobierno (Ugalde, 2019).

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de ciencia política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema planteado por cerca de 200 años, desde el Congreso Constituyente de 1824 (Ugalde, 2019). Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense. La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

Ugalde (2019) indica que las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional de nuestro país.

Uvalle (2016) indica que la rendición de cuentas es parte activa de la nueva realidad política de México, con lo cual la estructura del poder es ahora más amplia, compleja e interactiva. Asimismo, plantea que tiene como fundamento la adopción de los valores de la democracia, los nuevos equilibrios gestados desde 1997, la alternancia del poder en el año 2000 y el imperativo de que el desempeño de las entidades estatales, tuvieran mejores sistemas de control, evaluación, vigilancia y fiscalización a fin de garantizar que el ejercicio del poder sea más público y con mejor racionalidad política.

Una de las críticas hacia el sistema de pesos y contrapesos tradicional, es que ha fallado en cuanto a una rendición de cuentas efectiva, los poderes fungen como auditor uno del otro; sin embargo, la mayoría de las democracias actuales han tenido que recurrir a distintos sistemas legalmente sustentados que les permitan una mayor vigilancia y la posibilidad de sancionar a quienes incumplan con sus actos. Ante este escenario, las formas de gobernar han cambiado, la ciudadanía ha tomado conciencia de sus derechos, se ha intentado buscar un balance entre autoridad política y sociedad civil que represente nuevas formas de relación entre Estado y ciudadanos que permitan el fortalecimiento de la democracia a partir de acciones relacionadas con una rendición de cuentas más eficaz.

La rendición de cuentas está lejos de ser efectiva solo con recomendaciones o amenazas de sanciones (Kurczyn, 2017), las nuevas estrategias plantean la creación de instituciones con la capacidad y la legitimidad para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos actuales en el nivel nacional y subnacional. En la siguiente sección se detalla el surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, así como sus características y avances en materia de rendición de cuentas.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Configuración política en los poderes legislativos

El surgimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) se dio durante el sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto en medio de una serie de escándalos en los medios de comunicación sobre corrupción política y electoral. No es objetivo de este trabajo el hacer una recapitulación sobre lo acontecido; sin embargo, es importante resaltar la entonces configuración política de las legislaturas y sus respectivas votaciones para determinar cómo es que una reforma de este tipo pudo ser aprobada y comenzada a implementarse.

En la Figura 1 se presenta la composición de la Cámara de diputados durante el periodo 2015-2018, en el que fueron aprobadas la reforma constitucional que creó el sistema nacional anticorrupción y la ley respectiva.

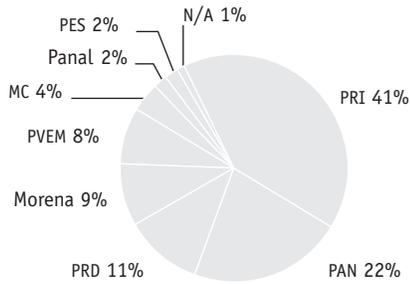
En la Figura 2 se presenta la composición del Senado de la República en el mismo periodo de reformas.

En la Figura 3 se puede observar que el escenario político en Aguascalientes durante el periodo de reformas es distinto que en el Congreso de la Unión, la distribución de fuerzas políticas se invierte a favor del Partido Acción Nacional (PAN).

Enseguida se presentan las distintas votaciones para la creación de la Ley del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción (Figuras 4, 5 y 6).

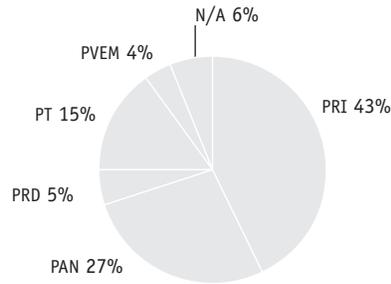
Tanto la ley general en el Congreso de la Unión como la ley local en el Congreso de Aguascalientes fueron aprobadas en la primera votación del pleno, en ambos casos principalmente con el voto favorable de los partidos mayoritarios, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el PAN. Para los partidos con menor representación se observan diferencias en el comportamiento de votación respecto del ámbito local con el nacional.

FIGURA 1
LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (CÁMARA DE DIPUTADOS)



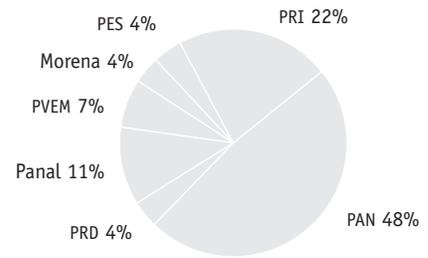
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

FIGURA 2
LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (SENADO)



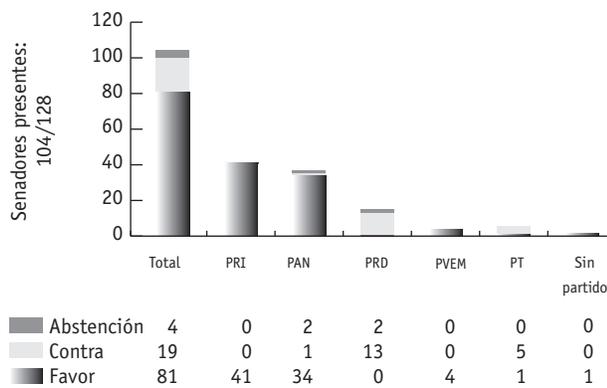
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del Senado de la República.

FIGURA 3
LXIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES



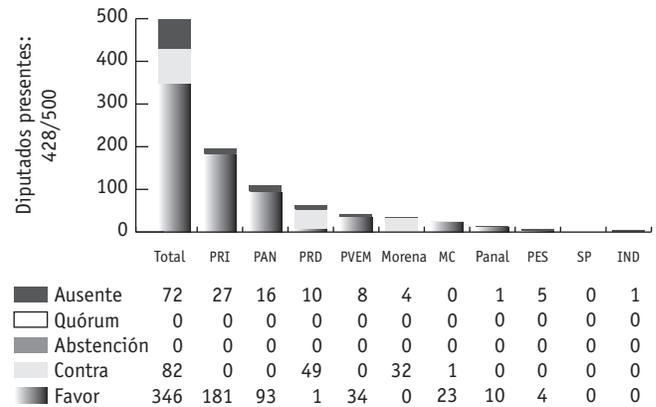
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

FIGURA 4
VOTACIÓN POR PARTIDO EN LO GENERAL PARA LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



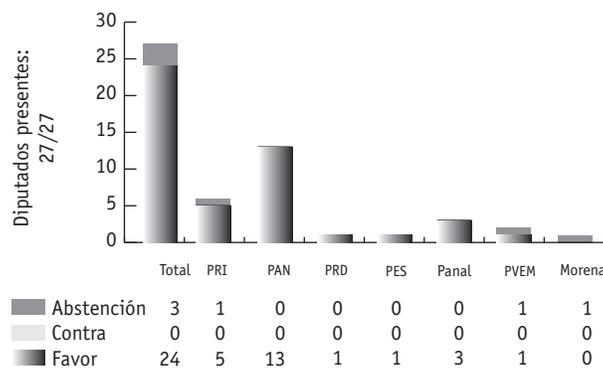
Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del Senado de la República.

FIGURA 5
VOTACIÓN EN LO GENERAL PARA LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

FIGURA 6
VOTACIÓN EN LO GENERAL PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE AGUASCALIENTES



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de información histórica del H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

Sistemas locales anticorrupción

Armonización legislativa. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) se ha encargado de realizar un monitoreo constante y actualizado del estado de los avances de los sistemas locales en materia de armonización legislativa. En la Figura 7 se presentan los resultados del último reporte.

FIGURA 7



Nota: Armonización legislativa, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, es el deber de las entidades federativas de crear o reformar sus leyes para ajustarlas a la Constitución y a las leyes generales, con el fin de contar con criterios homogéneos que harán compatibles las normas, procedimientos e instituciones que permitirán que funcione el sistema en todo el país.
Fuente: SESNA (2019).

Hemos realizado una revisión exhaustiva de la armonización legislativa en las entidades federativas respecto de la Ley General que crea al SNA con especial atención a la manera en que fueron integrados los Comités Coordinadores locales y los procesos de designación de los Comités de Participación Ciudadana, variables que son de suma trascendencia para la armonización del SNA y que reafirman el papel de la participación ciudadana como eje articulador.

En la Tabla 1 se presenta un análisis comparado de las leyes que crean los sistemas locales anticorrupción en el país, se incluyen también las fechas de publicación y/actualización, su grado de armonización con la ley general y las dos variables anteriormente descritas.

En términos generales, cada una de las entidades federativas ha cumplido con el proceso legislativo correspondiente y han publicado su respectiva ley que crea su sistema local anticorrupción. Se observan pocas diferencias respecto de cómo deben integrarse los sistemas locales, los casos más significativos son la inclusión de los municipio y de los órganos internos de control. Por otro lado, todos los sistemas locales contemplan un proceso de mayor apertura social para la selección de los comités de participación ciudadana, creando así una comisión especializada del Congreso que sería la responsable. El primer estado en publicar su ley fue Puebla y el último Tlaxcala. Los estados que excedieron el plazo establecido por la Ley General que era de un año a partir de julio de 2016 fueron: Tlaxcala, Veracruz y Chihuahua.

Conformación de instancias. De igual forma, el último reporte de la SESNA presenta el estado de designaciones en las instancias locales que integran los sistemas. Tomando como base mínima de implementación, la instalación del Comité Coordinador local constituye el inicio de los trabajos de los sistemas locales. En este sentido solo Chiapas se encuentra pendiente.

La Figura 9 presenta resultados de implementación más detallados en cuanto a la conformación de instancias en los sistemas locales, ya no solo del Comité Coordinador. De los datos presentados destacan algunos puntos: a) que la totalidad de las entidades cuentan ya con una comisión de selección para nombrar a sus respectivos comités de participación ciudadana; b) la totalidad de las entidades cuentan con magistrados anticorrupción, sin

FIGURA 8



Nota: Avance medio en la conformación de su sistema local significa que la entidad federativa ha comenzado a nombrar las instancias correspondientes (al contar con Comisión de Selección) pero que aún no concluye con la instalación de su Comité Coordinador.

Fuente: SESNA (2019).

embargo, esto se debe a que los estados ya contaban con salas especializadas en materia administrativa y se les ampliaron facultades con la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas; c) como se mencionó anteriormente, solo está pendiente un Estado de instalar su Comité Coordinador; d) tres entidades no han concluido sus procesos de armonización legislativa, es decir, siete leyes homologadas con las disposiciones nacionales; e) el mismo número de entidades no ha instalado una secretaría ejecutiva ni han nombrado a un fiscal anticorrupción.

ESTADO DE LA CONFORMACIÓN DE SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN

Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

Armonización legislativa. La Tabla 2 contiene cada una de las siete leyes que deben homologarse con las disposiciones nacionales, pues la creación

TABLA 1
LEY QUE CREA AL SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Ley general del Sistema Nacional Anti-corrupción Estado.	06-jul-2016	18-jul-2016	18-jul-2016	N/A	12-oct-2018	N/A	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los sistemas locales (art. 7)	El Senado de la República constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Aguascalientes	04-may-2017	05-may-2017	15-may-2017	14-may-2018	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización y de la Plataforma Digital Estatal (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Baja California Sur	07-abr-2017	-	10-abr-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección, por un periodo de tres años, integrada por cinco mexicanos residentes del Estado (art. 18)
Baja California	18-jul-2018	26-jul-2017	07-ago-2017	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Campeche	11-jul-2017	-	13-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y los miembros del Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Chiapas	30-dic-2016	31-dic-2016	31-dic-2016	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador; el Consejo de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización, y los Municipios (art. 6)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrado por siete ciudadanos chiapanecos, por un periodo de tres años (art. 17)
Chihuahua	17-oct-2017	18-oct-2017	21-oct-2017	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador Estatal; el Comité Estatal de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado, constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve personas ciudadanas, por un periodo de tres años (art. 18)
Ciudad de México	17-jul-2017	31-ago-2017	01-sep-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización (art. 7)	Comisión de Selección: integrada por siete ciudadanos (art. 18). El legislativo a través de dos comisiones
Coahuila	11-jul-2017	13-jul-2017	14-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el Consejo de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, residentes del estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Colima	13-jul-2017	15-jul-2017	15-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección, integrada por nueve ciudadanos colimenses, por un periodo de tres años (art. 18)

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Durango	11- may- 2017	25- may- 2017	25- may- 2017	24- oct- 2017	12- oct- 2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Consejo Coordinador; el Consejo de Participación Ciudadana, y los órganos de Control Interno de los Municipios (art. 7)	La Legislatura del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos mexicanos con residencia efectiva de cinco años en el Estado anteriores al día de su designación, por un periodo de tres años (art. 18)
Guanajuato	04- may- 2017	05- may- 2017	16- may- 2017	-	12- oct- 2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización, y los Municipios, quienes concurrirán a través de sus contralores municipales (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos guanajuatenses, por un periodo de tres años (art. 20)
Guerrero	11-jul- 2017	17-jul- 2017	18-jul- 2017	-	12- oct- 2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema de Fiscalización, y los Municipios del Estado, quienes concurrirán a través de sus representantes (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá, cada tres años, una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos residentes en el Estado (art. 18)
Hidalgo	04-jul- 2017	07-jul- 2017	10-jul- 2017	-	12- oct- 2018	Completa	Quienes integran el Comité Coordinador; quienes integran el Comité de Participación Ciudadana; los Municipios del Estado, que concurrirán a través de los contralores municipales (art. 7)	El Congreso constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos hidalguenses, por un periodo de tres años (art. 18)
Jalisco	18-jul- 2017	18-jul- 2017	18-jul- 2017	25- ene- 2018	12- oct- 2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Social, y el Sistema Estatal de Fiscalización (art. 6)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección, por un periodo de tres años, integrada por nueve mexicanos que tengan una residencia mínima de tres años en el Estado de Jalisco (art. 18)
México	27- may- 2017	30- may- 2017	30- may- 2017	-	12- oct- 2018	Completa	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización; los Sistemas Municipales Anticorrupción, quienes concurrirán a través de sus presidentes rotatoriamente conforme a los dieciocho distritos judiciales en que se divide el territorio del Estado de México (art. 7)	La Legislatura Local constituirá una Comisión Estatal de Selección integrada por nueve mexiquenses por un periodo de tres años (art. 18)
Michoacán	06- jun- 2017	06- jun- 2017	18-jul- 2017	-	12- oct- 2018	Completa	El Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 17)

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Morelos	17-abr-2017	18-abr-2017	19-abril-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, de preferencia morelenses, residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Nayarit	20-dic-2016	20-dic-2016	21-dic-2016	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Local de Fiscalización, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Nuevo León	27-jun-2017	30-jun-2017	06-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; las autoridades estatales que conforman el Sistema Nacional de Fiscalización, y los representantes de los entes públicos (art. 7)	El Pleno del Congreso del Estado emitirá una convocatoria para constituir un Comité de Selección, por un periodo de tres años, el cual estará integrado por nueve ciudadanos nuevoleonenses (art. 16)
Oaxaca	13-jul-2017	21-jul-2017	21-jul-2017	12-dic-2017	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado de Oaxaca, constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Puebla	15-dic-2016	14-dic-2016	27-dic-2016	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador Estatal, y el Comité Estatal de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Querétaro	06-abr-2017	17-abr-2017	18-abr-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	La Legislatura del Estado constituirá una Comisión de Selección conformada por nueve integrantes, la cual estará en funciones por un periodo de tres años (art. 18)
Quintana Roo	14-jul-2017	29-jun-2017	19-sep-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador Estatal, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	La Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, a través de la Comisión Anticorrupción, Participación Ciudadana y Órganos Autónomos, constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco miembros, quienes durarán en su encargo un periodo de tres años (art 18)
San Luis Potosí	06-abr-2017	25-may-2017	25-may-2017	15-may-2018	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los miembros del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos potosinos, por un periodo de seis años (art. 19)

	Fecha de aprobación	Fecha de promulgación	Fecha de publicación	Última reforma	Fecha de consulta	Armonización legislativa	Se integra por	Designación del comité de participación ciudadana
Sinaloa	08-jun-2017	08-jun-2017	16-jun-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y los Municipios (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos mexicanos, preferentemente sinaloenses residentes del Estado, por un periodo de tres años (art. 18)
Sonora	24-abr-2017	26-abr-2017	11-may-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador; el comité de Participación Ciudadana, y los Municipios, los cuales concurrirán en los términos que emita el Comité Coordinador en los lineamientos correspondientes (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve personas, por un periodo de tres años (art. 18)
Tabasco	13-jul-2017	13-jul-2017	15-jul-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado, constituirá una Comisión de Selección integrada por cinco ciudadanos, designados para un periodo de tres años (art. 18)
Tamaulipas	31-may-2017	01-jun-2017	02-jun-2017	-	12-oct-2018	Completa	El Comité Coordinador Estatal, y el Comité Estatal de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Tlaxcala	28-feb-2018	26-feb-2018	12-abr-2018	-	12-oct-2018	Completa en su mayoría	Los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana, y los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes (art. 7)	Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso del Estado. El Congreso del Estado, a través de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, realizará una consulta pública en el Estado dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo (Art. 18)
Veracruz	31-oct-2017	01-nov-2017	21-nov-2017	-	12-oct-2018	Completa	Los integrantes del Comité Coordinador, y el Comité de Participación Ciudadana (art. 7)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por nueve veracruzanos, por un periodo de tres años (art. 18)
Yucatán	13-jul-2017	14-jul-2017	18-jul-2017	01-mar-2018	12-oct-2018	Completa	El Sistema Estatal Anticorrupción se conformará por los integrantes del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana (art. 8)	El Congreso del Estado constituirá una Comisión de Selección integrada por siete ciudadanos mexicanos, por un periodo de tres años (art. 25)
Zacatecas	29-jun-2017		15-jul-2017	15-nov-2017	12-oct-2018	Completa en su mayoría	El Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema de Fiscalización, y los Municipios, quienes concurrirán a través de sus representantes (art. 8)	La Legislatura del Estado constituirá una Comisión de Selección, que estará integrada por cinco ciudadanos, por un periodo de tres años (art. 21)

Fuente: Elaboración propia con datos de las Leyes de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

del SNA distribuye competencias entre autoridades federales y locales.

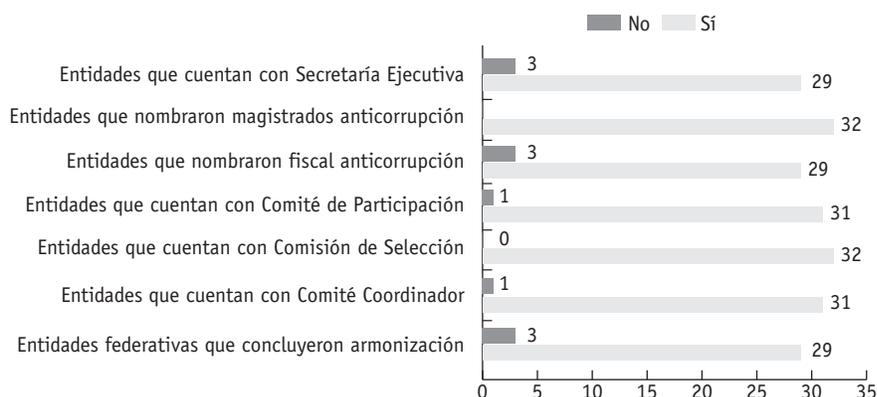
Grado de armonización de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción

Algunas organizaciones de la sociedad civil se han encargado de monitorear los procesos legislativos y de implementación del SNA y de los sistemas locales. Una de las organizaciones que más ha impulsado el Sistema es el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el cual presentó en 2017 un análisis de la calidad de las leyes locales respecto del grado de armonización con las disposiciones nacionales. En la Tabla 3 se presentan los resultados del informe del IMCO para el estado de Aguascalientes, el cual obtiene un puntaje de 90 puntos sobre 100.

Análisis comparativo de la Ley de Responsabilidades Administrativa del Estado y la Ley General

A partir de una revisión detallada de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la respectiva Ley local, nos hemos dado a la tarea de identificar aquellas áreas que presentan diferencias y que podrían representar áreas de mejora (Tabla 4).

FIGURA 9
IMPLEMENTACIÓN Y CONFORMACIÓN DE SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la SESNA (2019).

TABLA 2

Ley	Fecha de armonización
1. Constitución Política del Estado de Aguascalientes	05/09/2016
2. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	08/05/2017
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado	08/05/2017
4. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado	08/05/2017
5. Código Penal para el Estado	08/05/2017
Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado	22/05/2017
6. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado	03/07/2017
7. Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado	01/08/2017

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y la SESNA (2019).

TABLA 3

Semáforo anticorrupción: monitoreo de los sistemas locales anticorrupción		Porcentaje de cumplimiento para Aguascalientes: 90%		
Indicador	Justificación	Puntaje		
		0	50	100
Establecer el Sistema Local Anticorrupción del Estado Libre y Soberano de "X"	Establece el Sistema Local de forma integral			X
Comité Coordinador	Establece el Comité Coordinador de forma integral			X
Comité de Participación Ciudadana	Establece el Comité de Participación Ciudadana de forma integral			X
Redefinir las atribuciones y facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado desde el nivel constitucional, fortaleciendo sus atribuciones fiscalizadoras y garantizando su autonomía técnica y de gestión	Reforma solamente en el aspecto de la autonomía, pero no elimina el principio de posterioridad		X	
Otorgar facultades al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Contraloría General y a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para conocer, investigar y sustanciar, faltas administrativas graves y no graves. Adicionalmente, sancionar las no graves	Reforma solamente en el aspecto de la investigación y sustanciación de las faltas administrativas graves, pero no otorga facultades de sanción a las faltas no graves		X	

Indicador	Justificación	Puntaje		
		0	50	100
Introducir las modificaciones relevantes en cuanto a las responsabilidades de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción	Incorpora el nuevo régimen de responsabilidades, graves y no graves			X
Se debe hacer obligatoria la presentación de la declaración de intereses, patrimonial y fiscal ("3 de 3") para todos los servidores públicos	Establece la obligación de presentar las declaraciones			X
Definir el régimen de la Procuraduría de Justicia del Estado, inclinándose por una autonomía real del Ejecutivo	Se establecen mecanismos de selección con un equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. O (si aplica) se establece como Órgano Constitucional Autónomo Local			X
Crear una Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción	Crea a la Fiscalía especializada en materia de Combate a la Corrupción			X
Para los Estados que no cuentan con un Tribunal de Justicia Administrativa, establecer la creación de este órgano jurisdiccional. Una vez creado, y para los ya existentes, determinar responsable de la sanción de las faltas administrativas graves al Tribunal Administrativo	Reforma o establece un Tribunal de lo Administrativo de manera integral y con las facultades mencionadas			X

Fuente: IMCO (2017).

TABLA 4

Artículo en la Ley Estatal	Ley Estatal	Ley General
Artículo 8, III	Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, la Secretaría y los Órganos internos de control de los entes públicos, serán competentes para: III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como presuntamente constitutivos delitos ante la Fiscalía General del Estado en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción en el Estado	III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
Artículo 9	Artículo 9º.- En caso de que el Órgano Superior detecte posibles faltas administrativas en el manejo de recursos públicos derivados de la revisión de la cuenta pública, dará cuenta de ello a la Secretaría o a los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, para que realicen la investigación respectiva y califiquen la probable comisión de una falta administrativa Tratándose de faltas administrativas graves, una vez realizada la investigación y calificada la falta, la Secretaría o los órganos internos de control de los entes públicos, procederán a remitir el informe de presunta responsabilidad administrativa junto con los autos del expediente, al Órgano Superior para su sustanciación, de tal forma que una vez concluida esta etapa, se procederá en los términos de lo establecido por el Artículo 193 de la presente Ley	Artículo 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves. En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente

Artículo en la Ley Estatal		Ley Estatal	Ley General
No contiene	No contiene		
Artículo 15	Artículo 15. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad establecida en la Ley General		<p>Artículo #. Los Órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de Faltas administrativas y hechos de corrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a estas y, en su caso, sus avances y resultados</p> <p>Artículo #. Los entes públicos deberán implementar los mecanismos de coordinación que, en términos de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, determine el Comité Coordinador para informar a dicho órgano de los avances y resultados que estos tengan, a través de sus Órganos internos de control</p> <p>Artículo #. Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes</p> <p>Artículo #. La Secretaría podrá suscribir convenios de colaboración con las personas físicas o morales que participen en contrataciones públicas, así como con las cámaras empresariales u organizaciones industriales o de comercio, con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que les permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en su organización</p> <p>Artículo 15. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura; ii. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real; iii. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización; iv. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana; v. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo; vi. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

Artículo en la Ley Estatal	Ley Estatal	Ley General
No contiene	No contiene	<p>vii. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses</p> <p>Artículo #. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los Tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el Servidor Público interesado o bien, cuando las Autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas</p>
Artículo 21	<p>Artículo 21. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante la Secretaría o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos que a continuación se mencionan:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. En el Poder Legislativo: los Diputados, el Auditor Superior del Estado, el Secretario General, los Directores Generales y los Jefes de Departamento o su equivalente; ii. En el Poder Ejecutivo: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente hasta el Titular del Poder Ejecutivo del Estado; iii. En el Poder Judicial: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente, de Actuario hasta los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; iv. En los Órganos constitucionales autónomos: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente hasta el Titular del órgano; y v. En los Municipios: desde el nivel de Jefes de Departamento o equivalente hasta los integrantes del Ayuntamiento <p>Esta misma obligación la tendrán los servidores públicos que tengan a su cargo, una o más de las funciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Procuración y administración de justicia y reeducación social; b) Representación legal titular delegada para realizar actos de dominio, de administración general o de ejercicio presupuestal; c) Administración de fondos y recursos federales, estatales o municipales; d) Custodia de bienes y valores; e) Resolución de trámites directos con el público para efectuar pagos de cualquier índole para obtener licencias, permisos, concesiones o cualquier otra clase de autorización; f) Adquisición o comercialización de bienes y servicios; y g) Auditores y Supervisores 	<p>Artículo 21. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante la Secretaría o su respectivo Órgano interno de control, todos los servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia</p>

Artículo en la Ley Estatal	Ley Estatal	Ley General
	Asimismo, deberán presentar declaración de situación patrimonial los demás servidores públicos que determine la Secretaría y los Órganos internos de Control de los entes públicos, mediante disposiciones generales debidamente fundadas y motivadas, debiendo además presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia	
No contiene	No contiene	Artículo #. Las Secretarías y los Órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los Declarantes
No contiene	No contiene	Artículo #. Las Secretarías y los Órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de este, representado por sus bienes, o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión
Artículo 35	Artículo 35. La declaración de intereses deberá presentarse. También deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible Conflicto de Interés	Artículo 35. La declaración de intereses deberá presentarse en los mismos plazos que la declaración de situación patrimonial y de la misma manera le serán aplicables los procedimientos establecidos para el incumplimiento de dichos plazos. También deberá presentar la declaración en cualquier momento en que el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, considere que se puede actualizar un posible Conflicto de Interés
Artículo 75	No contiene	Artículo 61. Después de la Fracción IV La Secretaría y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la trascendencia de la Falta administrativa no grave
No contiene	Las resoluciones de la Sala Administrativa solo pueden ser impugnadas por amparo	Establece medios de impugnación de responsabilidades administrativas
Transitorios	ARTÍCULO SEXTO: Una vez vigente la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción determine los formatos para la presentación de las declaraciones patrimoniales y de intereses, los Servidores Públicos presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor del presente Decreto se vieren empleando	Artículo Sexto. Una vez en vigor la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimoniales y de intereses, todos los servidores públicos presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley, se utilicen en el ámbito federal

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

Derivado del análisis anterior podemos realizar las siguientes conclusiones: la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como su nombre lo dice, es de aplicación general para todos los entes públicos del Estado, lo cual incluye a los entes públicos loca-

les, aun cuando las legislaturas locales no hayan expedido normas con un contenido exacto a la disposición federal eso no exime a los entes públicos para su debida aplicación. Sin embargo, existen disposiciones contenidas en la ley local que resultan contrarias a la

general, tal es el caso del procedimiento de investigación y substanciación de faltas administrativas graves y la especificación de quiénes son los sujetos obligados a presentar declaraciones patrimoniales y de intereses. Estas diferencias podrían representar un grave

riesgo para la correcta operación del sistema local anticorrupción.

Las Tablas 5, 6 y 7 muestran el esquema de responsabilidades admi-

nistrativas y penales para el Estado de Aguascalientes, en ellas se pueden identificar las similitudes entre lo que constituyen faltas administrativas gra-

ves y los delitos en materia de corrupción; de igual forma es posible identificar las similitudes entre los tipos de sanción por faltas administrativas.

TABLA 5
DISEÑO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Faltas administrativas no graves	Faltas administrativas graves	Actos de particulares tipificados	Delitos en materia de corrupción
I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas	Cohecho	Soborno	Cohecho
II. Denunciar actos u omisiones	Peculado	Participación ilícita en procedimientos administrativos	Peculado
III. Atender instrucciones de superiores	Desvío de recursos	Tráfico de influencias	Abuso de autoridad
IV. Presentar en tiempo y forma declaraciones patrimonial y de intereses	Utilización indebida de información	Responsabilidad de utilización de información falsa	Coalición de servidores públicos
V. Custodiar valores, documentación e información que estén bajo su responsabilidad	Abuso de funciones como servidor público	Obstrucción de facultades de investigador	Ejercicio indebido del Servicio Público
VI. Supervisar que los servidores públicos cumplan con este artículo	Actuación bajo conflicto de interés	Colusión	
VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de funciones	Contratación indebida de servidor público	Uso indebido de recursos públicos	Enriquecimiento ilícito
VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte	Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés	Contratación indebida de exservidores públicos	Concusión
IX. Cerciorarse de especificaciones en contratos de adquisiciones, arrendamientos o enajenación de bienes	Tráfico de influencias		Tráfico de influencias
X. Cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado ... XXIV	Encubrimiento		Encubrimiento
Daños y perjuicios que... cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos	Desacato		
	Obstrucción de la Justicia		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes y el Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

TABLA 6
SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONTEMPLADAS EN LA LEY LOCAL

Faltas administrativas no graves		Faltas administrativas graves	
Sanción	Especificación	Sanción	Especificación
Amonestación pública o privada;	N/A	i. Suspensión del empleo, cargo, comisión o función;	La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales
Suspensión del empleo, cargo o comisión;	La suspensión del empleo, cargo, comisión o función que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales	ii. Destitución del empleo, cargo, comisión o función;	N/A
Destitución de su empleo, cargo o comisión; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y	N/A	iii. Sanción económica,	En el caso de que la Falta cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 39 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior

Faltas administrativas no graves		Faltas administrativas graves	
Sanción	Especificación	Sanción	Especificación
para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas	En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, esta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año	iv. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos, comisiones o funciones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas	Esta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si el monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

TABLA 7
DELITOS RELACIONADOS EN MATERIA DE CORRUPCIÓN

Delito	Sanción
Art. 169 Ejercicio Indebido del Servicio Público	3 meses a 12 años de prisión y de 30 a 100 días de multa. Cuando los delitos sean menores a 500 UMA se impondrán de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa, si exceden 500 UMA se impondrán de 2 a 12 años de prisión y de 100 a 150 días de multa
Art. 170 Abuso de Autoridad	1 a 9 años de prisión y de 50 a 150 días de multa
Art. 171 Coalición de Servidores Públicos	2 a 7 años de prisión y de 30 a 300 días de multa
Art. 172. Concusión	Menos de 500 UMA: de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: de 2 a 12 años de prisión y de 100 a 150 días de multa
Art. 173. Cohecho	Menos de 500 UMA: de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: de 2 a 14 años de prisión y de 100 a 1 500 días de multa
Art. 174. Peculado	Menos de 500 UMA: 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: 2 a 14 años de prisión y de 100 a 150 días de multa
Art. 175 Tráfico de Influencias	De 2 a 6 años de prisión y de 30 a 100 días de multa
Art. 176 Bis. Enriquecimiento Ilícito	Menos de 500 UMA: de 3 meses a 2 años de prisión y de 30 a 100 días de multa Más de 500 UMA: 2 a 14 años de prisión y de 100 a 150 días de multa

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Integración de las instituciones del Sistema Estatal
En la Tabla 8 se presentan los diversos nombramientos de los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de

Participación Ciudadana, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Selección. La Tabla visualiza las dimensiones del Sistema Estatal Anticorrupción y la cantidad de actores involucrados en la

toma de decisiones. La mayor parte de las instituciones señaladas presentan estructuras organizacionales, lo cual constituye otro factor de análisis para investigaciones posteriores.

TABLA 8
SISTEMA LOCAL ANTICORRUPCIÓN

Secretaría Ejecutiva		Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	
Aquiles Romero González	Secretario Técnico	Jorge Humberto Mora Muñoz	Fiscal Especializado
Comité Coordinador		Comité de Participación Ciudadana	
María Teresa Belmont Acero	Presidente del Comité de Participación Ciudadana	María Teresa Belmont Acero	Un año
Yolitzin Rodríguez Zendejas	Encargada de despacho del Órgano Superior de Fiscalización del Estado	Sergio Lira Padilla	Dos años
Jorge Humberto Mora Muñoz	Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	Alejandra Yazmin González Sandoval	Tres años
David Quezada Mora	Titular de la Contraloría del Estado	Josefina Díaz Aguilar	Cuatro años

Secretaría Ejecutiva		Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción	
Rigoberto Alonso Delgado	Presidente de la Sala Administrativa del Poder Judicial del Estado	Francisco Miguel Aguirre Arias	Cinco años
Gabriela Espinoza Castorena	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado	Comisión de Selección	
Marcos Javier Tachiquin Rubalcava	Representante del Instituto de Transparencia del Estado	Julio César Martínez Romo	Comisionado
Juan Pablo Gómez Diosdado	Contralor Municipal de Aguascalientes	José de Jesús Medrano Escobedo	Comisionado
José Luis Silva Guardado	Contralor Municipal de Asientos	Miguel Ángel Nájera Herrera	Comisionado
Noel Antelmo Ruiz Carrillo	Contralor Municipal de Calvillo	Ricardo Alejandro Hernández Ramos	Secretario
Roberto Galván de Luna	Contralor Municipal de Cosío	Jorge Humberto Yzar Domínguez	Presidente
José Manuel Ramírez Aguilar	Contralor Municipal del Llano	Marco Antonio Galindo Madrigal	Comisionado
Elihú Esau Pizaña Macías	Contralor Municipal de Jesús María	Ana Susana López de la Parra	Comisionado
Carlos Abraham Garibay Delfino	Contralor Municipal de Pabellón de Arteaga	Elías Acosta Rodríguez	Comisionado
Tulia Estela Carrera Reyes	Contralor Municipal de Rincón de Romos	Enrique Lemus Méndez	Comisionado
María del Rosario Díaz Alemán	Contralor Municipal de San Francisco de los Romo		
Fermín Franco Herrera	Contralor Municipal de San José de Gracia		
José Macías Serrano	Contralor Municipal de Tepezalá		

Fuente: Información histórica de la SESNA.

Una de las diferencias que el Sistema Anticorrupción de Aguascalientes tiene con el SNA es la inclusión de los integrantes de las Contralorías Municipales en el Comité Coordinador. La publicación inicial de la ley les otorgaba voz y voto en este órgano colegiado; sin embargo, el Congreso del Estado mediante una modificación posterior les redujo el derecho a voto quedando únicamente con voz para opinar sobre los asuntos a tratar.

Cronología del proceso de conformación del Comité de Participación Ciudadana

Derivado de una recopilación de información hemerográfica nos hemos dado a la tarea de reconstruir los acontecimientos más relevantes para los procesos de implementación del Sistema, sobre todo en materia de nombramientos y designaciones, los cuales constituyen el primer paso para instalar las actividades de combate a la corrupción en el Estado.

Presupuesto asignado a instituciones del Sistema

Desde diciembre de 2016 el Congreso del Estado aprobó un presupuesto para las instituciones del Sistema Estatal

para el ejercicio fiscal de 2017. Así de forma continua en los periodos de 2018 y 2019 se ha destinado presupuesto para la operación de las organizaciones responsables del combate a la corrupción. Algunos puntos destacan de la Figura 11: a) la incorporación de un apartado presupuestal para la Secretaría Ejecutiva, ya que este organismo es de nueva creación y demanda una estructura administrativa; b) de igual forma la incorporación de presupuesto para la Fiscalía Anticorrupción, sin embargo, es de resaltar una reducción significativa del presupuesto de 2018 a 2019; c) la asignación de recursos para la Sala Administrativa no se encuentra debidamente registrada en el presupuesto de 2019 por lo que la cantidad constituye una interrogante.

En materia presupuestal es necesario incluir algunas herramientas que ayuden a identificar el gasto público que las entidades destinan para el combate a la corrupción, en la actualidad es complejo hacer el desglose; esto se debe a que algunas instituciones como la Fiscalía Anticorrupción o la Secretaría Ejecutiva destinan la totalidad de sus recursos al combate a la corrupción, pero otras tantas como la Sala Administrativa o el Instituto de Transparencia

tienen actividades de otra naturaleza por mandato legal que no necesariamente van orientadas al combate a la corrupción. En este sentido, un anexo transversal podría ser de gran utilidad por como se ha utilizado para otros ámbitos como igualdad de género o protección ambiental.

Conformación de los órganos internos de control

En el Informe Anual del Comité Coordinador Local para 2018 se reportaba una instalación de 86% de los órganos internos de control, quedando pendiente 14% (Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción [CCSEA], 2018). La instalación de órganos internos de control constituye un reto para los entes públicos con menor asignación presupuestal y que no contaban con uno antes de la publicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los órganos internos de control constituyen la base mínima del Sistema, ya que estos tienen la tarea de prevenir y sancionar faltas administrativas y en su caso hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público. Por ello, el fortalecimiento de estos órganos es indispensable, no solo

en materia presupuestaria sino de capacitación y rendición de cuentas. Los datos del Comité Coordinador de 2018 nos muestran lo importante que es desarrollar estas estructuras de forma adecuada, pues en este mismo periodo solo 27% de los procedimientos iniciados cuenta con una sanción firme.

Informe sobre el estado de los procedimientos administrativos de los órganos internos de control del Estado durante 2018

De igual forma el Informe del Comité Coordinador de 2018 arroja resultados para realizar un análisis del funcionamiento del Sistema en materia de control interno y de faltas administrativas. En la Figura 14 se incluyen como variables el número de procedimientos administrativos iniciados, cuántos de ellos terminaron en una sanción firme, qué porcentaje representa la relación de las anteriores variables, y los montos de recuperaciones. Finalmente, en el apartado de observaciones se incluyen algunos comentarios sobre el estado de los procedimientos administrativos en curso.

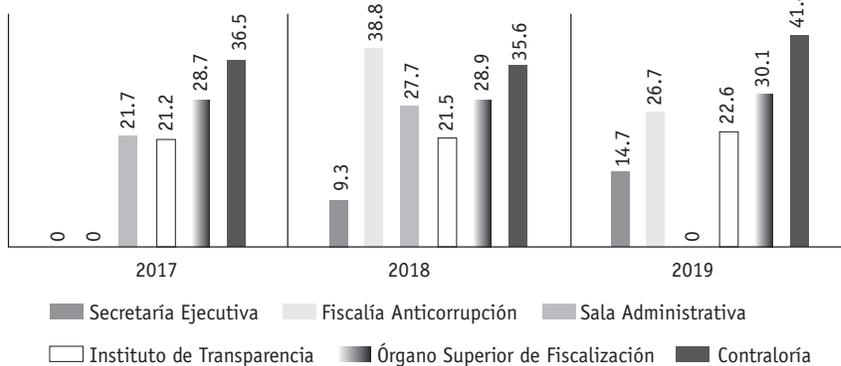
De acuerdo con el informe de procedimientos administrativos de los órganos internos de control, la entidad con mayor número de procedimientos iniciados es el Instituto de Educación de Aguascalientes con 50; el segundo, el Municipio de Pabellón de Arteaga con 48. Gran parte de los entes públicos no reportan datos o reportan que no han iniciado procedimientos. En cuanto a los montos en proceso de recuperación los datos arrojan un total de 6.7 millones de pesos; sin embargo, si revisamos a detalle, para el caso de Jesús María que representa 6.5 millones del total, estos se encuentran detenidos por instrucciones de la Sala Administrativa. Es importante revisar los procedimientos llevados a cabo por los órganos de control y las resoluciones del poder Judicial para obtener conclusiones de dónde están fallando los procesos.

FIGURA 10



Fuente: Elaboración propia con datos de *La Jornada Aguascalientes*; *El Heraldo de Aguascalientes* y *El Hidrócalido*.

FIGURA 11
PRESUPUESTOS



Nota: Cifras en millones de pesos.

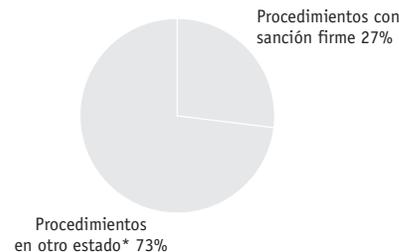
Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuestos de Egresos del Estado de Aguascalientes (*Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, 2016, 2017, 2018).

FIGURA 12
ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL



Fuente: Elaboración propia con datos del CCSEA (2018).

FIGURA 13
PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA



Nota: Se desconoce la situación del procedimiento. Fuente: Elaboración propia con datos del CCSEA (2018).

ESTADÍSTICAS DE CORRUPCIÓN Y SU COMBATE EN EL NIVEL NACIONAL

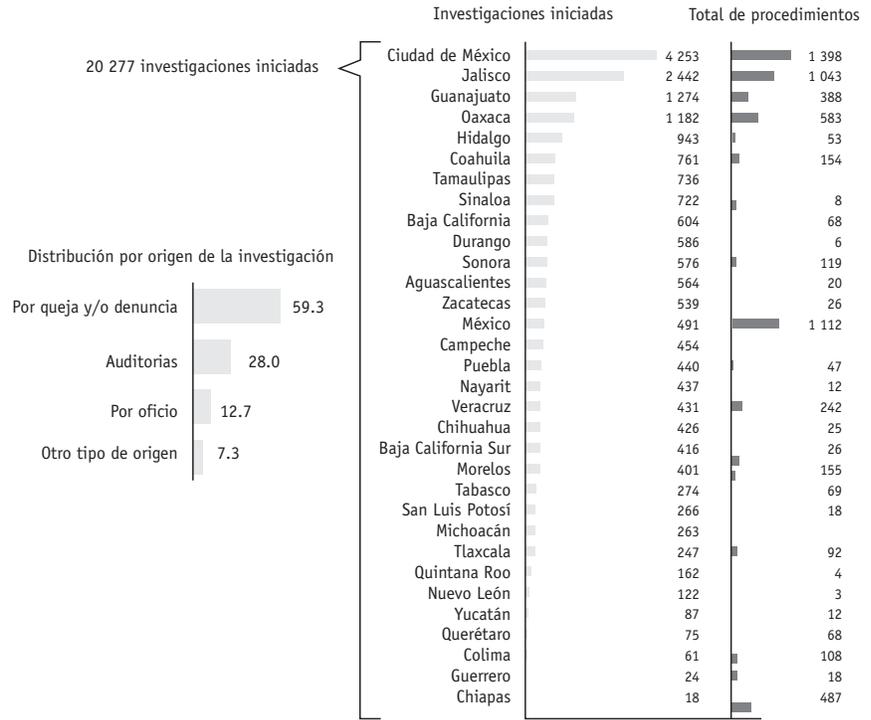
El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2019) nos muestra algunas cifras relevadoras sobre los procedimientos de responsabilidad administrativa en las entidades federativas. Para 2018 Aguascalientes registraba un total de 564 procedimientos administrativos iniciados, cifra que contrasta con la información del Comité Coordinador local que era de 178; esto se debe posiblemente al registro pendiente sobre los procedimientos administrativos en las delegaciones federales en el Estado. De igual forma durante 2018 fueron sancionados 31 servidores públicos.

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2017) muestra datos relevantes sobre el comportamiento de la corrupción en México en el nivel subnacional. Este ejercicio es un referente nacional para contrastar cómo es que van los Estados en la materia, es posiblemente la encuesta con mayor grado de confianza por su amplia cobertura. Los datos nos muestran a Aguascalientes en 2017 en el mismo lugar que la media nacional en cuanto a la tasa de victimización por cada 100 000 habitantes; sin embargo, si comparamos los datos con la encuesta anterior de 2015, el Estado obtuvo la segunda mayor variación en términos porcentuales de incremento en victimización en 6.3%. Aunque la entidad se encuentre en la media nacional, el grado de incremento en materia de corrupción representa graves retrocesos.

CONCLUSIONES

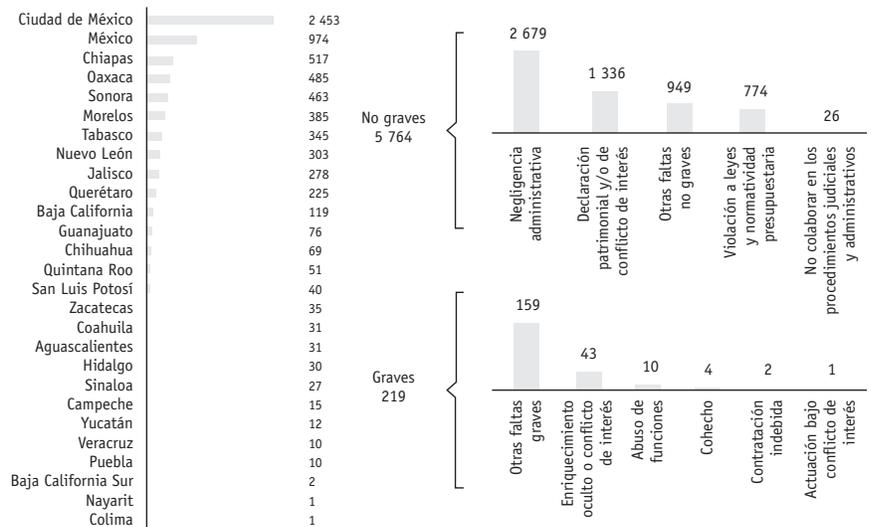
El SNA contempla la homologación legislativa para cada una de las entidades federativas a fin que la distribución de competencias sea adecuada y el combate a la corrupción sea efectivo. Las metodologías desarrolladas hasta

FIGURA 14
CANTIDAD DE INVESTIGACIONES Y PROCEDIMIENTOS INICIADOS POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA



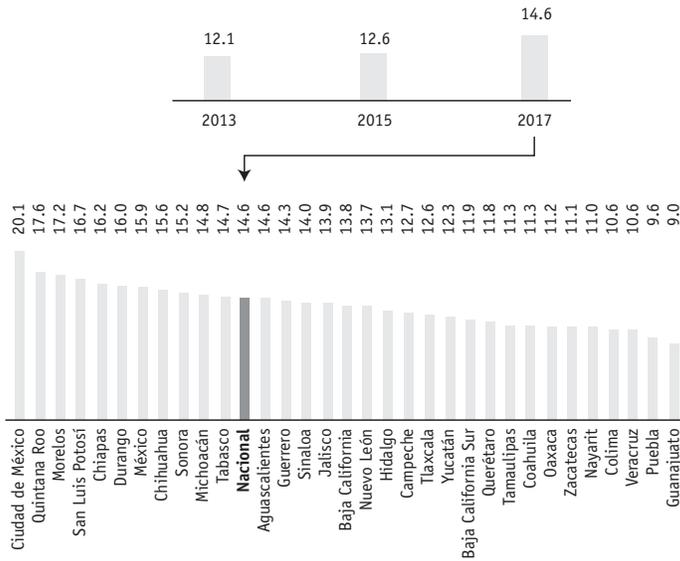
Fuente: INEGI (2019).

FIGURA 15
NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA Y POR TIPO DE FALTA



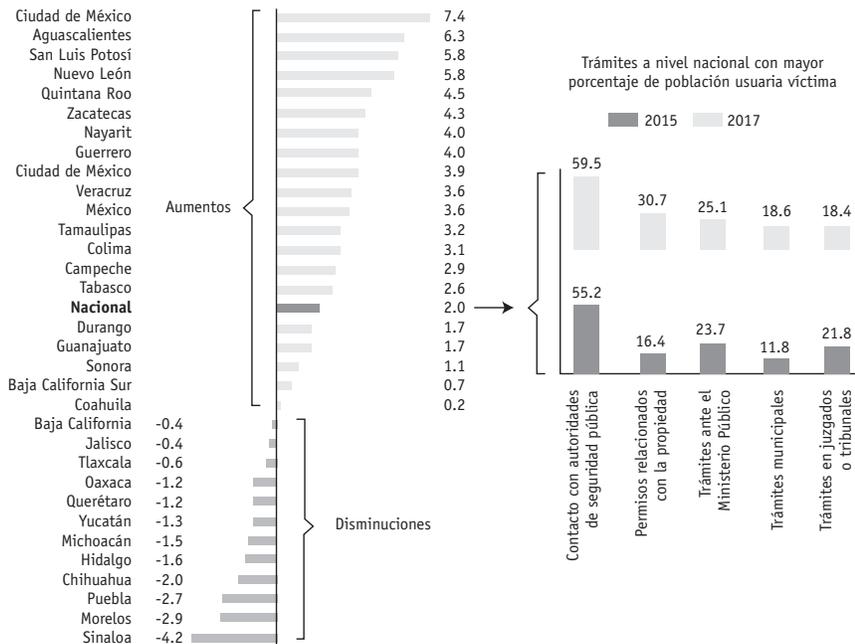
Fuente: INEGI (2019).

FIGURA 16
 PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS VÍCTIMAS DE
 ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: INEGI (2017).

FIGURA 17
 VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES DE POBLACIÓN VÍCTIMA
 DE ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA Y
 TRÁMITES SELECCIONADOS DE 2015 A 2017



Fuente: INEGI (2017).

el momento son un tanto superficiales y no han ido al detalle de aquellos puntos que podrían representar riesgos para el correcto funcionamiento del entramado institucional. Tal es el caso de Aguascalientes, donde la ley local de responsabilidades administrativas, la de fiscalización superior y el código penal no solo son carentes en ciertas áreas de armonización sino que en algunos casos son contrarias a las normas nacionales. Este tipo de situaciones deben observarse en cada uno de los sistemas locales a fin de subsanarlas y que no constituyan una limitante a la hora de detectar, prevenir y sancionar faltas administrativas y/o hechos de corrupción.

Hemos encontrado en la presente investigación que algunas entidades federativas han comenzado con su respectivo sistema, esto es instalando su comité coordinador sin contar con la totalidad de las instituciones que lo integran, tal es el caso de las fiscalías anticorrupción o las secretarías ejecutivas. Por otro lado, la armonización legislativa tampoco está concluida en los Estados, y si a esto le sumamos que en algunos casos como el descrito más arriba existen graves deficiencias y contradicciones legales, entonces no podemos hablar de procesos legislativos concluidos.

En materia de presupuesto es indispensable incluir herramientas para dar un seguimiento puntual al gasto público destinado para combatir la corrupción, en este sentido el incluir un anexo transversal en la materia podría ser de utilidad, pues hay que recordar que no todas las instituciones que integran el Sistema dedican la totalidad de sus actividades a combatir la corrupción.

El punto medular del Sistema lo constituyen los órganos internos de control, su instalación sin modificaciones presupuestales significativas constituye un reto, sobre todo para aquellos entes públicos con menor asignación y que por tanto tienen un menor margen

de ajuste. Los datos revelan que no todos los órganos de control están instalados, y para aquellos que lo están no reportan procedimientos administrativos iniciados o en su caso deficiencias en la recuperación de recursos y la imposición de sanciones firmes. En este sentido la capacitación constante, un servicio civil de carrera, y el seguimiento puntual a sus actividades; es decir, rendición de cuentas podrían mejorar significativamente los resultados que se esperan de los órganos internos de control.

Por último el contraste de cifras sobre procedimientos administrativos y el aumento en los índices de corrupción en el Estado nos demuestran la necesidad de un adecuado funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción. Dejar de dar seguimiento a su desempeño representa un grave riesgo, no solo por la mera aplicación de los recursos públicos, sino por el impacto que su mala aplicación tiene sobre el desarrollo de la entidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. y Sandoval, I. (2008). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Anaya, J. L. y Anaya, M. (2016). Los modelos de control externo de la fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México. *El Cotidiano* (198), 88-94.
- Bonnemaison, M. (2000). Mecanismos constitucionales de control del poder público. *Working paper*.
- Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción-CCSEA. (2018). Informe Anual del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción 2018. México.
- Cortés, A. (2014). El concepto de *accountability*: una mirada desde la Ciencia Política. *Cuadernos de Ciencia Política* (6), 15-25.
- Crespo, J. A. (2018). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas* (Serie Cultura de la rendición de cuentas, 1). México: Auditoría Superior de la Federación.
- Dunn, D. (1999). Elected and no elected officials. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 297-325). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1999). Accountability in Athenian politics. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 253-278). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2 (4), 67-90.
- Fearon, J. (1999). *Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance*. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 55-97). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2017). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2019). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales. México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad-IMCO. (2017). Semáforo anticorrupción: monitoreo de los sistemas locales anticorrupción. México.
- Jiménez, E. (2009). *Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*. España: Fundación Alternativas.
- Kurczyn, P. (2017). Rendición de cuentas y combate a la corrupción. En P. Salazar, F. Ibarra e I. Flores (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?* (pp. 119-128). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Laver, M. y Shepsle, K. (1999). Government accountability. En A. Przeworski, S. Stokes, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation* (volumen 2, pp. 279-298). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Merino, M. (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad* (152), 143-167.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal*. *Estudios Políticos* (19), 9-46.
- O'Donnell, G. (2001). *Accountability horizontal*. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* (14), 9-31.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. (2016). Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2017. México.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. (2017). Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2018. México.
- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. (2018). Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2019. México.
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenos Aires, Argentina.
- Ríos, A., Cortés, A., Suárez, M. y Fuentes, F. (2014). *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*. *Colombia Internacional* (82), 261-288.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamod y M. F. Plattner (eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). EE. UU.: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia

IFAI 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción-SESNA. (2019). Seguimiento de los Sistemas Locales Anticorrupción de las Entidades Federativas. México.

Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.

Ugalde, L. (2019). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales* (Serie Cultura de la rendición de cuentas, 4). México: Auditoría Superior de la Federación.

Uvalle, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Estudios Políticos* (38), 37-55.

Villanueva, E. (2006). *Derecho de la información*. México: Miguel Ángel Porrúa.

LEYES CONSULTADAS

Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D