



El Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo: retos y desafíos para su implementación*

Juan Carlos Moreno Jiménez**

Fernando Lámbarry Vilchis***

Guillermo Lizama Carrasco****

Introducción

El buen gobierno requiere la construcción de una burocracia honrada, eficiente y eficaz (Franciskovic, 2013). Este se constituye como parte de un importante anhelo, aunque en los hechos, el contexto actual dista enormemente de ese objetivo: ha imperado un gobierno inmerso en un ambiente de crisis, desconfianza y corrupción profunda en las instituciones del Estado. En opinión de los ciudadanos los principales responsables son los servidores públicos (gráfica 1).

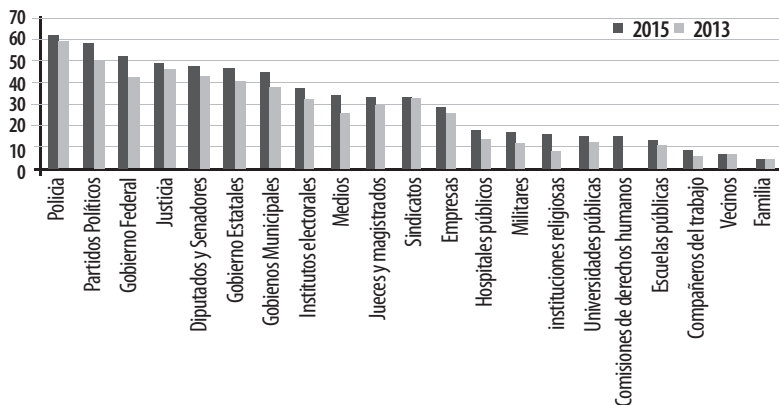
* El presente ensayo tiene un marco analítico y un horizonte temporal-espacial, que va de noviembre de 2017 a mayo de 2018, los cambios acaecidos a partir del 1° de julio, demandan análisis complementarios a lo que hasta aquí se ha expuesto.

** Investigador independiente. Candidato a doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional, es miembro de la Comunidad PIRC del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

*** Investigador del Instituto Politécnico Nacional. Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás. Sección de Estudios de Posgrado e Investigación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-Conacyt.

**** Investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-Conacyt.

Gráfica 1. Porcentaje de encuestados que cree que la corrupción es “muy frecuente”, por institución/sector (2015).



Fuente: OCDE (2017), con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI).

De esta manera, se observa una enorme brecha entre el ideal aspiracional y la condición que subsiste, empero, es sobre esta condición particular sobre la que es necesario incidir, para reconstruir esa frágil condición presente. No se trata de una cuestión sencilla, ya que como bien lo señala Portal (2017), en la búsqueda de la integridad institucional, nos encontramos frente a una situación que entraña una doble vía: la primera, como un problema individual (consciencia de la persona); y la segunda, referida a un colectivo (concerniente a la gobernanza pública). Las medidas que se diseñen para reducir la corrupción deben ocuparse de ambas vertientes.

Los datos aportados por Latinobarómetro (2018) revelan una situación interesante y que hace tiempo se ha reportado en la literatura, pues si bien en México se considera que es el segundo problema más importante (a nivel país), y un 74 % de los mexicanos opina que a partir del último año, la corrupción se ha incrementado mucho/algo, esta no parece ser parte de un problema importante cuando se preguntan los principales problemas a nivel municipal, aún y cuando se han reportado los profundos niveles existentes de corrupción en ellos, el informe

reporta que lo anterior deriva en una falta de consciencia sobre cómo este problema puede afectar la cantidad y calidad de los servicios que presta el municipio.

El informe finaliza con un diagnóstico demoledor “las actitudes y comportamientos de la población de América Latina en general no son propicios para el combate contra la corrupción, hay mucho que desmantelar aún. Hay mucha tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos” (Latinobarómetro, 2018: 65).

En un contexto de alta corrupción, ocuparse de la rendición de cuentas de los servidores públicos es un asunto de la mayor trascendencia, considerando que la participación en actos de corrupción tiene como característica regular que trata de permanecer oculta y los mecanismos para tal efecto devienen cada vez más sofisticados.

Existe, entonces, un reto importante en todo el sector público para continuar la batalla que distintas instituciones han emprendido para detectar y comprender los distintos patrones de desvío de recursos, uso irregular del dinero público y de aquellos incumplimientos normativos que alientan la impunidad; además, es vital la oportuna detección de las tramas y actores que en ellas participan. En síntesis, se debe seguir la ruta del dinero y recuperar los activos de los recursos públicos desviados, mediante prácticas deleznable, en las que se prioriza el interés particular antes que el bienestar colectivo.

Adoptar una postura ética e íntegra, en donde primen los valores y la consciencia por el bienestar social, no depende únicamente de una postura personal. Existe un contexto que contribuye o limita el desarrollo de estos. Por eso, es necesario fortalecer la vigilancia externa que limite la socialización y la normalización de las prácticas de corrupción de los servidores públicos, aquellas que les permiten actuar con un margen amplio de discrecionalidad. Bajo esta lógica, surge el Sistema Nacional Anticorrupción, una medida que pretende limitar y reducir aquellos factores que han permitido la normalización de la corrupción, situación que trata de replicar el Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (en adelante SEAH), como veremos a lo largo de este ensayo.

Antes de adentrarnos en la materia de este trabajo, es imprescindible precisar dos conceptos que dan identidad teórica a lo que aquí se desarrolla, el primero, tiene que ver con la rendición de cuentas y el segundo con la corrupción. Uno de los autores de referencia obligada, Schedler (2008: 12), explica que la rendición de cuentas es un concepto vinculado con democracia y de esta última, representa un anhelo, ya que:

La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Para Fisman y Miguel (2007) el *legal enforcement*, es un elemento que contribuye a moderar y a reducir la corrupción. Ante la carencia de aplicabilidad del *enforcement*, se presentan niveles altos de impunidad; se puede decir, que en aquellos espacios en los que la rendición de cuentas es limitada, la corrupción encuentra vacíos espaciales que son propicios para su desarrollo. La rendición de cuentas, en opinión de Schedler (2008), puede representarse mediante la responsabilidad (información y justificación) y con la aplicación de sanciones.

Ríos (2012) refiere que, tradicionalmente, las acepciones con las que se le ha vinculado a la rendición de cuentas estriban en dos ideas: como una virtud y como un castigo a actos lesivos para la sociedad. Es necesario que la instauración de una cultura a la integridad abarque ambas cuestiones. La rendición de cuentas tiene que ver con vigilancia y control, el diseño de los Sistemas Locales Anticorrupción se inscribe dentro de esta tesis. A nivel local, son visibles diversas debilidades institucionales en las que no existen garantías mínimas que promuevan una efectiva rendición de cuentas; está latente el riesgo de que no se cimienten eficazmente los mecanismos y herramientas para limitar los abusos del poder y el uso ilícito de recursos a nivel subnacional.

Una vez que tenemos nociones respecto al concepto de rendición de cuentas, es preciso explicar ahora qué se puede entender por corrup-

ción. De entrada, sabemos que definirla no es una tarea sencilla, pues al tratarse de un fenómeno multifactorial, resulta poco práctico establecer un concepto universal que englobe cada una de las implicaciones y manifestaciones que la caracterizan y le dan significado. Max Kaiser narra que incluso para los miembros que firmaron y ratificaron la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, relato que se encuentra en *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators* publicado en 2004, llegaron a la conclusión de que “era prácticamente imposible asumir una definición única y general” respecto de la corrupción (Kaiser, 2014: 47); por ello, hace una propuesta operacional a partir de cinco variables, estas son: el tipo, la actividad, el sector, la persona y las circunstancias/el contexto.

De estas cinco variables, consideramos que el diseño e implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) y su consecuente éxito o fracaso, se encuentran estrechamente vinculados con la variable de las circunstancias y contexto en el que se incrustan, debido a que las dinámicas cotidianas en las que realizan su actividad inciden invariablemente en la consecución de los resultados. Las otras cuatro sin duda tienen un factor explicativo relevante.

La corrupción es un grave problema que afecta a todos los poderes del Estado y a todos los niveles de gobierno en México, pero lo más complejo es que estas prácticas se encuentran profundamente arraigadas en diversos grupos de la sociedad. Además, se trata de un fenómeno que se explica por diversos factores causales, puesto que involucra dimensiones sociales, institucionales, económicas, psicológicas e individuales (Bautista, 2017a; 2017b). Es necesario delinear estrategias que aborden cada uno de esos factores desde una perspectiva integral.

La corrupción es tan compleja que incluso definirla operativamente es una tarea complicada. Así lo indica el estudio México: Anatomía de la Corrupción, elaborado por María Amparo Casar a través del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde se ofrece un acercamiento para definir la corrupción:

La definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado (...) cuando se habla de corrupción en una sociedad, la definición debe ampliarse para incluir las relaciones entre particulares o de un particular en relación a la ley. En este caso proponemos la siguiente definición: el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano (Casar, 2015: 9).

La corrupción ha sido un fenómeno histórico de larga duración que ha estado presente, aunque en distinto grado, en los distintos momentos de la configuración del Estado moderno. Sin embargo, en la actualidad se cuenta con investigaciones y mediciones que permiten conocer la magnitud de la problemática. Según Transparencia Internacional, México pasó del lugar 95 en 2015 al 135 en 2017, ubicándose como uno de los países más corruptos del mundo (Transparency International, 2018).

La corrupción es un fenómeno que por un lado limita la certeza jurídica, la estabilidad y la gobernabilidad; y por otro lado, restringe el ejercicio equitativo de los derechos humanos (Buteler 2018). En un contexto de amplias necesidades y recursos escasos, la corrupción se convierte en una barrera para el acceso a la justicia, a la salud o a los servicios estatales y municipales por algunos efectos concretos de este fenómeno.

La corrupción se compone de diversas variables, entre las cuales, Bautista (2017a, 2017b) destaca factores causales que explican la presencia y el aumento sostenido de la corrupción, a saber: a) las redes de corrupción que involucran a las más altas esferas gubernamentales; b) la corrupción está muy arraigada en nichos políticos-sociales y económicos; c) se ignora combatir la corrupción; d) no existen herramientas jurídicas que ayuden a combatirla, y e) a pesar de identificar herramientas no hay interés en querer implementarlas. A nuestro juicio, el caso del SEAH se ve influenciado en distintos grados por cada una.

La tarea que tenemos frente a nosotros es colosal. En diversas entidades federativas se puede apreciar que existe una captura y una subordina-

ción de las instituciones del Estado al aparato gubernamental, en especial de los órganos encargados de fiscalizar y controlar al Poder Ejecutivo. Los pesos y contrapesos son un ideal aspiracional distante a lo que hoy funciona, Zuckermann (2017) lo refiere bien “detrás de un gobernador corrupto hay una legislatura corrupta” todos los casos documentados de corrupción así lo comprueban, las investigaciones, auditorías externas y los trabajos periodísticos que muestran la discrecionalidad con la que se ejercen los recursos públicos, ejemplifican las debilidades subsistentes en materia de rendición de cuentas.

En México y sus entidades federativas la amplitud del fenómeno ha llevado a que se diseñe una institucionalidad, un marco regulatorio y penal contenido en siete leyes distintas que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción (Maureen e Hinojosa, 2018), el cual, bajo el principio del federalismo, generó la obligatoriedad de implementar los sistemas estatales anticorrupción, cuya creación sigue y replica la tendencia nacional para crear estructuras estatales que limiten y controlen el abuso del poder y el uso ilícito de los recursos públicos, con el fin ulterior de transitar a una política de integridad que permeé al ejercicio gubernamental y al servicio público.

Desde la perspectiva de Romero (2015: 251), el espíritu sobre el que se diseñan los sistemas estatales anticorrupción, implica que “el poder, si es controlado, deja de ser absoluto. El poder controlado está intrínsecamente sometido a la obligación de rendir cuentas, de justificarse y de establecer un diálogo frente a otro poder que lo limita.” Sin embargo, a nivel local, subsisten amplios retos y desafíos para implementar un entramado institucional armónico, que responda de manera efectiva y permita dar respuesta a los problemas de corrupción que ocurren en este ámbito de gobierno.

Si bien, ya existen investigaciones respecto al Sistema Nacional Anticorrupción, los sistemas anticorrupción a nivel subnacional han sido poco estudiados. Esto nos condujo a plantear la siguiente pregunta: ¿cómo ha sido el proceso de conformación del Sistema Estatal Anticorrupción en Hidalgo? Para responder esta interrogante, se utiliza una metodología cualitativa de análisis documental, que permite analizar los avances en el diseño y la implementación del SEAH, así como sus desafíos respecto al déficit en los niveles de autonomía y en la ciudadanía del sistema.

El proceso legislativo para construir el Sistema Estatal Anticorrupción en el estado de Hidalgo

La discusión en la agenda pública de la entidad para la creación de un Sistema Anticorrupción comenzó en julio de 2016 derivado de la obligatoriedad de establecer un diseño institucional de combate a la corrupción. Antes de ello, en el estado de Hidalgo no se discutía la necesidad de contar con un sistema en la materia, salvo por agendas particulares de organizaciones de la sociedad civil y académicos.

Como estrategia de control del proceso de ciudadanización, la COPAR-MEX-Hidalgo irrumpió en el proceso con todo el apoyo del gobierno, por ejemplo, para la organización de un foro con funcionarios o para pronunciarse a favor de la legislación y aplicación del SNA a nivel estatal. El 25 de octubre de 2016, se instalaron las mesas de análisis para la implementación del SEAH en el Palacio de Gobierno. La conducción y coordinación de la mesa de análisis recayó en la contralora estatal, Citlalli Jaramillo, con intervenciones del secretario de Gobierno, Simón Vargas, y de la presidenta del Congreso estatal, María Luisa Pérez Perusquía.¹

Los trabajos se dieron por terminados, cuando se presentó la propuesta para crear el SEAH con la serie de reformas constitucionales que se habrían de implementar para armonizar la legislación local. Es importante señalar que en estas mesas técnicas no participaron organizaciones de la sociedad, por lo que el diseño constitucional tuvo poca legitimidad ciudadana, puesto que fue construido desde la cúpula gubernamental.

El 8 de diciembre de 2016, el gobernador del estado, Omar Fayad Meneses, rechazó la primera versión del Sistema Anticorrupción elaborado por las mesas técnicas, argumentando que carecía de propuestas serias para el combate de la problemática y, por lo tanto, no cubría los requisitos necesarios para ser aprobados por el Congreso estatal. La propuesta original sería nuevamente elaborada pero ahora por el gobierno estatal, sin participación externa de ningún tipo. De esta manera, el proyecto final de reforma fue enviado al Congreso local el 1 de junio de 2017 y aprobado el 6 de julio del mismo año con el apoyo de la mayoría legislativa. Una

1 Las mesas de trabajo no contaron con intervención de la sociedad civil.

parte articuladora del proceso legislativo fue la discusión y aprobación del Decreto No. 183 en el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Las reformas constitucionales se destinaron a los artículos 32 fracción II, al 52 fracción II, al 56, referente a las facultades al Congreso del Estado; al 92, que adicionó la figura de fiscal especializado en delitos de corrupción, el cual, de la misma manera que el procurador general de justicia y el fiscal especializado en delitos electorales, será titular por cinco años.

El resultado del proceso legislativo fue la armonización del SEAH con el Sistema Nacional Anticorrupción, para lo cual también se realizaron reformas a la Constitución Política del Estado de Hidalgo y a leyes secundarias; configurando con ello un marco jurídico para combatir la corrupción.

La misma reforma permite que el combate a la corrupción en la entidad se establezca mediante tres organismos:

1. Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción;
2. Auditoría Superior del Estado,
3. Tribunal de Justicia Administrativa.

Este entramado refuerza la institucionalidad y la coordinación entre dependencias, al tiempo que genera una estructura de incentivos para limitar los delitos de corrupción. Sin embargo, el proceso legislativo fue débil en la integración de los actores públicos como las organizaciones de la sociedad civil. Derivado de ello, se conformó la Alianza Anticorrupción del Estado de Hidalgo, para aglutinar a las organizaciones y actores civiles que fueron excluidos de la deliberación para el diseño institucional del sistema.

Antecedentes del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Hidalgo

El 1 de marzo de 2017, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo, Omar Fayad Meneses, presentó la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo en materia de combate a la corrupción. En la exposición de motivos se describió un contexto de profunda crisis de confianza y legitimidad en las instituciones públicas, por lo que la iniciativa pretendía sentar las bases para la creación del SEAH, que busca ser un eje de coordinación de las entidades estatales y municipales competentes, así como proyectar un nuevo esquema de responsabilidades administrativas y sanciones penales de los servidores públicos y particulares.

El decreto en materia de combate a la corrupción (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2017a) establece que el SEAH tiene el objetivo de *desnormalizar las prácticas de corrupción de la lógica de las instituciones públicas del Estado, vinculando la participación ciudadana con la acción de gobierno*. Dicha pretensión se antoja una tarea difícil, pues además de la desconfianza que tiene la ciudadanía con respecto a sus instituciones estatales y municipales; el papel protagónico que tienen los actores locales en un contexto de captura institucional, invita a presuponer que de origen este sistema es muy débil.

Aunado al hecho de un ambiente social complejo de altos niveles de corrupción, pues de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2018) se indica que según las experiencias y percepción de la población hidalguense, los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes, en un porcentaje de 82 %, 9.1 puntos menor al promedio nacional que se ubica en 91.1 %; además, en al menos uno de los trámites que se realizan en esta entidad federativa, se registra una tasa de 13,095 víctimas por cada 100,000 habitantes.

El SEAH atiende lo dispuesto en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de mayo de 2015 y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, en particular al artículo

36, en cuya fracción primera, refiere que los sistemas locales deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional.

La Constitución Política para el Estado de Hidalgo, en su artículo 152, dispone que el Sistema se integrará (por los Titulares) de:

- Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (coordinándose con la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar las participaciones federales). Si bien la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo (2017) en su artículo 4 dispone que la ASEH es un órgano técnico (con autonomía técnica, presupuestal y de gestión) que depende del Congreso del Estado, el artículo 77 refiere que el Auditor Superior podrá ser removido de su cargo por aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones;
- Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción; Secretaría de la Contraloría; Tribunal de Justicia Administrativa (encargado de resolver las acusaciones formuladas por la ASEH), la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa (2017) establece un nuevo esquema de responsabilidades administrativas y sanciones penales de los servidores públicos y particulares vinculados a actos u omisiones relacionados con la corrupción; Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo (2017) pretende garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad del Estado y los municipios; Un representante del Consejo de la Judicatura del Estado; Un representante del Comité de Participación Ciudadana (integrado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción),

- Tres titulares (por lo menos) de las instancias municipales designadas para tal efecto.

La Ley del SEAH (2017: 2) surge a partir de la necesidad de regular el artículo 152 de la Constitución Política del Estado, buscando la integración del SEAH con el Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo contenido gira en torno a nueve principios básicos:

- I. Prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- II. Transparencia y rendición de cuentas en beneficio de la sociedad;
- III. Desnormalización de la corrupción en el servicio público;
- IV. Control de la discrecionalidad de los servidores públicos;
- V. Planeación para un buen gobierno;
- VI. Fiscalización y control de los recursos públicos;
- VII. Participación Ciudadana;
- VIII. Cultura de integridad en el servicio público,
- IX. Bases del Sistema Estatal de Fiscalización.

La ley busca establecer mecanismos para la cooperación en materia anticorrupción con las demás entidades federativas del país, así como promover, fomentar y difundir la cultura de la integridad en el servicio público. Estas acciones están encaminadas al aseguramiento del comportamiento ético de los servidores públicos y dotar de bases mínimas para la responsabilidad en el servicio público. Es de subrayar que la ley busca motivar una mayor participación e involucramiento por parte de las 84 presidencias municipales, las cuales concurrirán al SEAH a través de los contralores internos. Adicionalmente, la participación ciudadana juega un papel relevante, pues esta ley del SEAH, en concordancia con la legislación federal, señala que el representante del Comité de Participación Ciudadana también presidirá al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción en Hidalgo. Finalmente, es relevante que pretende ser el vínculo con las organizaciones sociales y académicas relacionadas.

Diseño, momentos y cronología de hechos en el Sistema Estatal Anticorrupción

Como ya se ha referido, con la publicación del decreto de ley para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se define en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como:

La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.²Se dio un paso jurídico relevante, ya que, por un lado, se asentó como principio constitucional la creación de un nuevo diseño institucional para el combate a la corrupción en México (Kaiser, 2014; Rodríguez, 2016; Torres, 2018) y, por otro lado, estableció la obligatoriedad para implementar sistemas anticorrupción en las entidades federativas; lo que motivó una serie de reformas a leyes secundarias federales y estatales para configurar el diseño y la implementación de un sistema para perseguir los delitos de corrupción en México.

Derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción a nivel federal, se definió la obligatoriedad para que las entidades federativas implementen los sistemas estatales en la materia. Ello quedó claramente establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que establece que dentro de los siguientes 180 días de la entrada en vigor de las leyes generales, se debe haber reformado a las constituciones estatales y las leyes secundarias, a fin de homogeneizar los sistemas locales con el federal.

En este sentido, el estado de Hidalgo replicó el modelo implementado a nivel nacional y desde el Poder Legislativo, comenzó un proceso de reforma y armonización de las leyes nacionales con las locales, sin embargo, este proceso no fue ampliamente discutido por la sociedad, ya que no se integró la agenda de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión, ni en el proceso legislativo.

2 Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la aprobación de las reformas en materia anticorrupción y su armonización con el marco legal federal, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018) con fecha de corte a febrero, reporta que para el caso de Hidalgo:

- La ley estatal no establece la autonomía de la fiscalía especializada en combate a la corrupción;
- No abrogó su ley estatal sobre responsabilidades administrativas;
- La ley estatal dispone que el Secretario Técnico sea nombrado por el Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del SLA, a través de una convocatoria pública;
- La ley estatal contempla el mecanismo de vinculación con la plataforma digital nacional,
- Se promulga una nueva ley estatal de fiscalización.

Uno de los problemas de la armonización legislativa en Hidalgo es que esta fue realizada por obligatoriedad legal y no por interés público en combatir a la corrupción. Una muestra de ello es que se mantuvieron prácticas de control y simulación en la designación del fiscal, del Comité de Selección y del Comité de Participación Ciudadana, debido a que todos son cercanos al Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo, lo que supone un problema de origen y de legitimidad que puede poner en duda la operatividad y resultados del SEAH.

Diseño Institucional del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Hidalgo

El marco jurídico establece un diseño institucional del SEAH centrado en la coordinación interinstitucional, por ello es que tanto el Comité Coordinador como el de Participación Ciudadana juegan un rol clave en la operatividad del sistema, al tiempo que ambas se concibieron como instancias que buscan generar pesos y contrapesos al interior del SEAH, lo que se observa en el siguiente esquema:

Esquema 1. Instancias dentro del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el diseño institucional tiene la finalidad de establecer las bases de coordinación entre las autoridades estatales para la integración, organización y funcionamiento del SEAH, manteniendo, en teoría, la distribución de obligaciones y facultades de los órganos constituidos para los procesos e impartición de justicia. Para su funcionamiento se plantea la participación ciudadana, recayendo esta en el Comité de Participación Ciudadana. Mientras que para la coordinación se constituye un órgano colegiado, y se estructura de la siguiente forma:

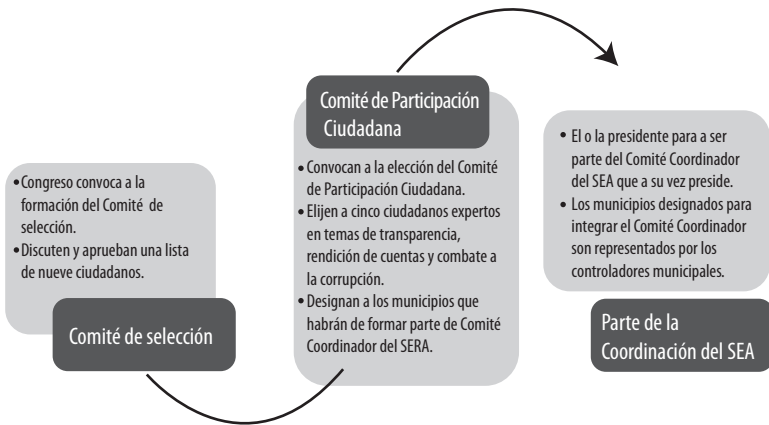
Esquema 2. Integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción



Fuente: elaboración propia.

El elemento articulador del SEAH, es el Comité de Participación Ciudadana que se integra por ciudadanos reconocidos por su prestigio, probidad, contribución y dominio de los ámbitos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Esquema 3. Constitución de los órganos de participación en el Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo



Fuente: elaboración propia.

La elección y formación del Comité de Participación Ciudadana estuvo dada por un comité de selección que se constituye por convocatoria del Congreso, se diseñó un esquema que favoreció la integración y operación por personas cercanas al gobierno estatal, a través de asociaciones civiles y de la integración de miembros de Universidades no autónomas controladas por el Poder Ejecutivo estatal.

Un ámbito importante para construir el diseño institucional del SEAH fueron las reformas a las leyes secundarias, un total de nueve propuestas que fueron sometidas al escrutinio del legislativo y que fueron aprobadas en diversas fechas. A continuación, se enumeran cada uno de los decretos:

1. Decreto 196. Constituye la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción en la que se define la estructura orgánica y facultades del mismo.

2. Decreto 197. Confiere a la Secretaría de la Contraloría del Estado nuevas atribuciones constitucionales a fin de solidificar dicho sistema. Como puntos centrales podemos señalar que establece como obligatoria la capacitación y profesionalización de los titulares de órganos de internos de control; dota de facultades para inspeccionar, vigilar y fiscalizar directamente a las entidades de la administración pública estatal, además de hacer revisiones, evaluaciones, inspecciones, y supervisión de obra y otras acciones de equipamiento de las entidades de la administración pública; el de recepción y almacenamiento de las declaraciones 3 de 3; conocer e investigar faltas administrativas; denunciar en caso de tener elementos ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Procuraduría de los delitos o actos de acuerdo a las competencias de ambos tribunales; la aplicación de sanciones o faltas administrativas catalogadas como no graves; designación, coordinación o remoción de titulares de órganos internos de control dependientes de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo.
3. Decreto 198. Para efectos del decreto se suprime el nombre de Tribunal Fiscal Administrativo y se crea el Tribunal de Justicia Administrativa, al cual faculta en la imposición de sanciones en delitos catalogados como graves. Otorga autonomía en cuanto a proceso y resolución, pero dependen presupuestalmente del Poder Judicial y eleva a cinco el número de magistrados.
4. Decreto 199. Este decreto crea la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Hidalgo. Establece el proceso para seguir la aplicación de sanciones por faltas administrativas graves, remitiéndose a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; deroga la Ley del Tribunal Fiscal Administrativo y crea la ley del Tribunal de Justicia Administrativa. En sus facultades concentra la resolución de controversias administrativas y fiscales; así como la adecuación de la norma para facilitar el trabajo del Tribunal en ambas materias (administrativo y fiscal).
5. Decreto 200. A la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Hidalgo se adiciona y crea la Fiscalía Especializa en Delitos de

Corrupción y establece los requisitos para ser Procurador de Justicia y Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción. Esto fue clave en la constitución del SEA.

6. Decreto 201. Crea la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo. Dicha ley fortalece a la Auditoría Superior del Estado en sus potestades de conocer, investigar y substanciar. Elimina el principio de anualidad y permite que la fiscalización se comience a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente; se le faculta de realizar auditorías por peticiones, propuesta o solicitud de denuncias de la sociedad civil y homologa a la norma federal para la presentación de la cuenta pública, así como los resultados de fiscalizaciones emprendidas.
7. Decreto 202. Establece el procedimiento para la designación de titulares de órganos internos de control de los organismos autónomos; faculta a la Junta de Gobierno del Congreso para emitir convocatorias, entre ellas para el nombramiento del Fiscal Especializado en Delitos de Corrupción y la constitución de la Comisión de Selección; armonización de la facultad fiscalizadora del Congreso y la actuación de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo. La Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cambia a Comisión de Transparencia y Anticorrupción, y establece las atribuciones de la Unidad de Transparencia y de la Contraloría Interna del Congreso.
8. Decreto 203. En cuanto al nivel municipal, se reforma y adicionan puntos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Dicha reforma establece el proceso de elección del contralor municipal. Debe ser electo por dos terceras partes del cabildo. Puede ser removido por la aprobación de los mismos regidores que lo nombraron, por causas previstas en la normatividad de la materia.
9. Decreto 204. Las reformas son al Código Penal para el Estado de Hidalgo. Define que los servidores públicos son sujetos a juicio por el delito de corrupción, eliminando el fuero; establece los tipos penales y penas derivadas de los delitos de corrupción y se homologa y actualiza el catálogo de delitos estatal con el federal.

La reforma constitucional y las leyes secundarias solidifican la estructuración del Sistema Estatal Anticorrupción, distribuyendo y atribuyendo las facultades y potestades a los tres poderes de la entidad federativa, pero dejando fuera la participación de la sociedad civil que ejerce un contrapeso democrático al Poder Ejecutivo. Esto implica un déficit de legitimidad para un sistema que debería tener un componente de ciudadanía real, tanto en el proceso legislativo, como en la implementación y funcionamiento del SEAH.

Actores que determinan la trayectoria del Sistema Local

El Comité de Participación Ciudadana se integrará por cinco ciudadanos de reconocida probidad y prestigio. El 31 de julio de 2017 se presentó la convocatoria pública para elegir a nueve ciudadanos hidalguenses que integrarían el comité de selección. Cada una de las propuestas presentadas tuvo un respaldo de una Institución de Educación Superior de Investigación (siete ciudadanos) y otras de las propuestas contaron con el respaldo de Organizaciones de la Sociedad Civil (24 ciudadanos). Una vez fijado el calendario de entrevistas y dado a conocer cada uno de los integrantes seleccionados, en un sitio de Internet se subieron las entrevistas completas de los ciudadanos que conforman el comité de selección para su posible consulta pública. El 9 de octubre de 2017, en el Periódico Oficial del Estado se presentó el acuerdo para someter al Pleno del Congreso local el nombramiento de los nueve integrantes de la Comisión de Selección. El proceso de permanencia en el cargo de los cinco ciudadanos será de uno a cinco años, esto para evitar que alguno de ellos pretenda apropiarse del comité.

La primera integrante es la médica cirujana Ana María Tavares Jiménez, en cuya experiencia se encuentra haber fungido como subsecretaria de salud y exdirectora del Consejo Estatal de Salud. Le sigue Mirna Rocío Moncada Mahuem, contadora pública y encargada de la dirección jurídica del gobierno estatal, de 1986 a 1988, además de que cuenta con un despacho independiente para la elaboración de auditorías. El tercero, Juan Melquiades Ensastiga Alfaro, es licenciado en Contaduría y exconse-

jero del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por su parte, Angélica Tomasa Rodríguez Pérez tiene experiencia como directora jurídica en la Unidad de Planeación y Prospectiva del gobierno estatal, es exsecretaria del Congreso del estado, entre otros cargos vinculados al proceso legislativo local. Completa la lista Rafael Herrera Macías, quien ha fungido como subdirector de mejora continua y profesionalización en la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo. Otro de los nombramientos relevantes para el SEAH, es el del secretario técnico del Comité Coordinador, Omar Palma Ramírez, que destaca por haber sido subadministrador jurídico del Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El fiscal anticorrupción de Hidalgo es Ricardo César González Baños, quien a pesar de tener seis meses en el cargo, diversos diputados locales ya le solicitaron su comparecencia por la participación de servidores públicos locales en un desvío de recursos en el Sistema de Radio y Televisión de Hidalgo, bajo el esquema conocido a nivel nacional como la *estafa maestra*. Este nombramiento ha sido uno de los más polémicos, pues el exsubprocurador de Procedimientos Penales en la Procuraduría General de Justicia del Estado fue designado por el Congreso local con 24 votos a favor y seis en contra. Se le ha considerado desde el principio como un fiscal a modo.

El cargo de auditor superior lo ocupa Armando Roldán Pimentel, avalado por los 30 diputados que integran el Congreso local; es integrante del Colegio de Contadores Públicos de Hidalgo y no reportó algún cargo público previo. Es la primera vez que se emite una convocatoria pública para ocupar dicho cargo, debido a que anteriormente el titular del Ejecutivo enviaba una terna al Congreso y era el pleno quien elegía a la persona que desempeñaría dicho cargo. Lo más relevante es que este nombramiento se dio tras la salida de José Rodolfo Picazo Molina, exsecretario de Finanzas y Administración de Hidalgo y exsubsecretario de Egresos (ambos en el Gobierno del Estado de Hidalgo), quien solicitó finalizar su relación laboral de forma anticipada con la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, a pesar de haber sido recientemente ratificado).

Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas

El equipo técnico de la comunidad PIRC del Centro de Investigación y Docencia Económicas desarrolló el “Instrumento de Evaluación en Rendición de Cuentas” herramienta que tiene el interés de evaluar a través de nueve indicadores (Político, Jurídico, Archivos, Información Pública, Asignación Presupuestal, Compras, Contabilidad, Monitoreo y Evaluación, Fiscalización) aspectos de la rendición de cuentas en México, esto con el objetivo de generar información comparable entre las entidades federativas que permita contar con una referencia elemental, sobre las condiciones para la rendición de cuentas en los gobiernos estatales. En este apartado se desarrolla el análisis de un caso (Hidalgo), en el que se presentan los apartados “Jurídico” y “Político” del Instrumento de Evaluación de Rendición de Cuentas (IERC) para conocer y posteriormente comparar el diseño normativo e institucional del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo (SEAH) con el del Sistema Nacional (SNA).

Los Indicadores Político y Jurídico se integran por variables que buscan conocer el estado de las instituciones encargadas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Hidalgo, así como las condiciones asociadas a la formación de esas instituciones y el nombramiento de sus integrantes. Estos indicadores requieren el acopio de información particular, por lo cual, las respuestas a las preguntas que se encuentran implícitas en sus variables son de carácter cualitativo. Tienen el objetivo de describir el momento particular de la evaluación, con datos empíricos.

Indicador político

De acuerdo al diagnóstico de Vargas (2011), Hidalgo se caracteriza por un contexto de rezagos en la estructura socioeconómica, inestabilidad y vulnerabilidad de sus instituciones, conflictos sociales, pobreza, desigualdad regional, ruralización, emigración de fuerza de trabajo y falta de mejoras en variables institucionales (sistema político estable y funcional y sistema de derecho confiable y objetivo). En la encuesta “Percepción de la Corrupción en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo” que se aplicó en los municipios de Mineral de la Reforma, Mineral del Chico, Mi-

neral del Monte, Zempoala, Epazoyucan, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Pachuca, Ortiz (2017) reporta que un 86.2 % de la población encuestada destaca que todos los partidos son corruptos y otro 86.3 % señala que los políticos son corruptos. En consecuencia, un 90.2 % de la población declara no confiar en los políticos. Hidalgo es una de las entidades federativas que no ha tenido alternancia de partido político en el poder Ejecutivo estatal. Desde 1989 cada uno de los gobernadores electos ha sido postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), personajes como Adolfo Lugo Verduzco, Jesús Murillo Karam, Humberto Lugo Gil, Manuel Ángel Núñez Soto, Miguel Ángel Osorio Chong, Francisco Olvera Ruíz y Omar Fayad Meneses, son quienes han estado al frente del gobierno local en las últimas tres décadas.

En una mirada retrospectiva de mayor amplitud, desde su registro formal en 1951, el PRI además del Ejecutivo estatal tiene la mayoría absoluta del Congreso local y si abarcamos un periodo de tiempo mayor, se tiene que el partido oficial lleva ya, 89 años en el Poder Ejecutivo, periodo que dio inicio el primero de abril de 1929 con Bartolomé Vargas Lugo al frente del Partido Nacional Revolucionario (PNR).³ El último proceso electoral para elegir al titular del Poder Ejecutivo fue en 2016 y concluirá en 2022 ¿Qué factores han contribuido a la permanencia del PRI en el poder? La respuesta de acuerdo con Lizama y Pastén (2017) se ha sustentado en tres elementos: 1) ejercicio de gobierno y control de las políticas públicas, 2) grupos de poder económico y político afines y 3) una militancia numerosa, articulada y ordenada en liderazgos locales y operadores políticos.

La variable política deja entrever que aún subsiste un control fuerte del partido oficial sobre el Legislativo, el Poder Ejecutivo estatal y distintos ayuntamientos del ámbito local, situación que se confirma con la información que se presenta a continuación. Los 84 municipios que tiene Hidalgo están gobernados de la siguiente forma:

3 Se ha considerado adecuado referirse al PNR, al PRM y al PRI como parte del denominado partido oficial o partido de Estado, que gobernó a México durante 71 años, de 1929 a 2000, lapso de tiempo caracterizado por el reconocimiento de un partido hegemónico base de un régimen autoritario, tal como lo considera (Reyna, 2010).

Tabla 1. Integración de ayuntamientos en Hidalgo, elección 2016

Partido Político	Municipios
Partido Revolucionario Institucional	16
Partido Acción Nacional	16
Partido de la Revolución Democrática	12
Movimiento Ciudadano	3
Partido Encuentro Social	7
Movimiento Regeneración Nacional	1
Partido del Trabajo	4
Coalición "Un Hidalgo con Rumbo" PRI/Verde/Nueva Alianza	16
Candidato Independiente	1
Partido Verde Ecologista	5
Nueva Alianza	3

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH). Recuperado de http://www.ieehidalgo.org.mx/images/DocumentosBanner/AYUNTAMIENTOS_PROC_ORD.pdf

En lo que respecta a la integración del Poder Legislativo LXIII legislatura (tabla 2), Hidalgo presenta un total de 30 escaños (18 por el principio de Mayoría Relativa y 12 por Representación Proporcional) conformado de la siguiente forma:

Tabla 2. Diputados en Hidalgo

Partido Político	Escaños
Partido Revolucionario Institucional	10
Partido Acción Nacional	7
Partido de la Revolución Democrática	3
Movimiento Ciudadano	1
Partido Encuentro Social	1
Movimiento Regeneración Nacional	1
Partido Verde Ecologista	3
Nueva Alianza	4

Fuente: elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH), información disponible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/diputadas_diputados.html

El número de organizaciones sociales en la entidad dedicadas a temas de combate a la corrupción, rendición de cuentas o transparencia, de forma directa o tangencial se ubica en un aproximado de 34. Estas se identificaron a partir de las organizaciones que presentaron a ciudadanos y ciudadanas inscritos al proceso de integración de la comisión de selección que nombrará al comité de participación ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción y de 15 organizaciones civiles que conforman la Alianza Anticorrupción de Hidalgo que acusaron opacidad en el Sistema Anticorrupción de Hidalgo.

La ley estatal del sistema local anticorrupción fue promulgada el 10 de julio de 2017, en el Periódico Oficial. ¿Esta ley cumple con el artículo 36, inciso 1 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) referente a que el sistema local debe contar con una integración y atribuciones equivalentes a las del Sistema Nacional? Sí, parcialmente, ya que si bien el numeral 6 al 14 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo cumple con el artículo 36, inciso 1 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en el caso del Comité Coordinador cuya función es establecer coordinación entre quienes integran el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) y el SNA, además de ser el encargado de diseñar, promocionar y evaluar que las estrategias sean efectivas para el combate a la corrupción. En el caso del estado de Hidalgo estará integrado por ocho miembros, aunque el nacional lo integran siete, lo que rompe el esquema de número impar.

Según el artículo 10 de la Ley del SEA en Hidalgo, este octavo miembro estará integrado por cinco titulares de contralorías municipales, quienes durarán en su cargo un año y serán designados por la Comisión de Selección a que hace referencia el artículo 18 de dicha ley tomando en consideración la opinión del Instituto de Desarrollo Municipal y del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Congreso del Estado de Hidalgo.

¿Cuál es la fecha de instalación del comité coordinador del sistema local anticorrupción? La sesión de instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción se llevará a cabo dentro del plazo de sesenta días naturales posteriores a que se haya integrado en su totalidad el Comité de Participación Ciudadana en los términos de los párrafos anteriores.

¿El órgano garante estatal de transparencia actúa con autonomía en la emisión de sus resoluciones (número de resoluciones que han obligado a los sujetos de la ley a publicar o entregar información en el último año)? Del total de resoluciones (121) del año 2017 que emitió el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo como Sujeto Obligado, 26 resoluciones confirman la respuesta del sujeto obligado, 59 modifican la respuesta emitida por el Sujeto Obligado del Poder Ejecutivo del Estado, mientras que cinco se revocan, 15 se sobreyeron y 16 desecharon el recurso de revisión interpuesto.

Indicador jurídico

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del Comité de Participación Ciudadana del SLA (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil)? Sí existen dichos mecanismos, en el artículo 18 de la ley se establece que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana serán electos y nombrados por una Comisión de Selección integrada por nueve ciudadanos hidalguenses, por un periodo de tres años, para la que se convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, de rendición de cuentas y combate a la corrupción, para seleccionar a cuatro miembros que integren la misma. Asimismo, establece que en el proceso de selección del Comité de Participación Ciudadana podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos, a organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento?⁴ No, la ley no establece que las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana sean vinculantes en el proceso de nombramiento.

¿Las funciones y atribuciones del Comité de Participación Ciudadana del SLA son consecuentes con la legislación general del SNA? Sí, la Ley

4 Se refiere a los mecanismos de la variable anterior.

del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo establece en el artículo 21 las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana. Si bien la Ley General señala que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la comisión Ejecutiva, la Ley del Estado de Hidalgo señala que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana sí podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, siempre y cuando esté relacionado con la docencia, investigación y difusión de la cultura.

¿El número de integrantes del Comité de Participación Ciudadana del SLA? nueve integrantes.

¿Cuál es el perfil de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del SLA (último grado de estudios y último puesto de experiencia profesional)? La designación está pendiente, por lo que aún no se conoce el perfil académico y profesional de los mismos.

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del fiscal anticorrupción (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil)? No, el artículo 92 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, así como lo establecido en la fracción VII del artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo que establecen las bases para el nombramiento del fiscal especializado en delitos de corrupción, no señalan el establecimiento de mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil, a excepción de emitir una convocatoria pública abierta para integrar una lista de al menos 10 candidatos al cargo aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes, la cual enviarán al titular del Ejecutivo del estado.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento del fiscal anticorrupción? No existen.

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil)? No, la Constitución Política de Hidalgo establece en el artículo 71 como una de las facultades y obligaciones del gobernador, en la fracción XIV: nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa con la aprobación del Congreso estatal y recibir sus renunciaciones para tramitarlas en términos de Ley. Sin embargo, ni en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial ni la Ley del Tribunal de Justicia Administrativa establecen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento de los magistrados.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento de los magistrados del tribunal estatal? No aplica.

¿Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de nombramiento del titular del Órgano de Fiscalización Superior Estatal (mesas de trabajo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil, procesos de auscultación y propuesta de la sociedad civil)? Sí, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo. El auditor superior será designado conforme al procedimiento siguiente: I. El Congreso, a través de la Comisión, emitirá la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un período de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el cargo de auditor superior; asimismo, podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas que estime pertinentes. La convocatoria deberá publicarse en las páginas de internet del Congreso y de la Auditoría Superior, así como en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

¿Las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana son vinculantes en el proceso de nombramiento del titular del órgano? No, si bien el artículo 71 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo señala que el Congreso podrá consultar a las organizaciones de la sociedad civil y académicas

que estime pertinentes las recomendaciones emanadas de esos mecanismos de participación ciudadana no son vinculantes en el proceso de nombramiento del titular del órgano.

¿El titular del Órgano de Fiscalización Superior cuenta con el perfil especializado en auditoría? Sí. Armando Roldán Pimentel, titular de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH), es licenciado en Contaduría, maestro en Impuestos y doctor en Ciencias de lo Fiscal, cuenta con certificaciones en el área de auditoría gubernamental, además de pertenecer al Colegio de Contadores Públicos de Hidalgo, mientras que no registra cargos públicos en su currículum.

¿Existen criterios de selección en el proceso de nombramiento del fiscal anticorrupción? Sí. El nombramiento del fiscal anticorrupción fue con 24 votos a favor y seis en contra. Se inscribieron 34 aspirantes, de los que quedaron 10 y de ellos, el titular del Ejecutivo designó una terna. Después de una entrevista con los integrantes de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia, se determinó la designación en relación a un puntaje de la experiencia y la trayectoria, designando finalmente al exsubprocurador de Procedimientos Penales Región Oriente, Ricardo César González Baños.

¿Existen criterios de selección en el proceso de nombramiento del titular del Órgano de Fiscalización Superior estatal? Sí, conforme a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo y en relación a los artículos 70 y 71.

¿El órgano garante de transparencia cuenta con Consejo Consultivo ratificado? No, actualmente el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo se encuentra en proceso de selección del Consejo Consultivo. En el portal de Internet de la institución sólo aparece el listado de los candidatos inscritos para ocupar los cargos de Consejeros Honoríficos del Consejo Consultivo.

Consideraciones finales

Para la OCDE (2017), el Sistema Nacional Anticorrupción de México busca constituirse como un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción. Si bien leyes nuevas y normas más estrictas son una forma de promover la integridad, esta no son el punto final; es preciso indagar en otras acciones de mayor trascendencia, tales como el rediseño de programas educativos para que desde la niñez se afiancen los valores vinculados con la integridad y el bien común, continuar en la línea de fortalecer la capacitación y una profesionalización más sólida de controladores y auditores, pues son actores que están al frente de la línea de fuego en esta batalla contra la corrupción; uno de los más importantes elementos consiste en reducir la impunidad y la percepción de que se puede violentar la ley sin recibir una sanción, este es uno de los vicios centrales que es necesario erradicar.

Tal y como lo han señalado Rose-Ackerman y Palifka (2016) la corrupción es un reflejo de un malestar en la gestión del estado, pues la ley establece claramente las reglas para diferenciar las conductas legales e ilícitas, el número de personas que son víctimas de corrupción es el fiel reflejo de un problema que demanda una solución efectiva que derive en un castigo a quien sea señalado como actor causal del mismo.

En un escenario marcado por un control político férreo y una democracia en ciernes, en el que se tiene una rendición de cuentas débil y fragmentada, el diseño normativo e institucional del Sistema Local Anticorrupción en Hidalgo muestra avances significativos en consonancia con otras entidades federativas, no obstante, una de las mayores limitaciones y desafíos que se presentan es la de garantizar la autonomía e independencia de las instituciones que lo conforman, pues como refiere (Bautista, 2017) existe un desafío serio en la creación de Sistemas Estatales Anticorrupción, puesto que la autoridad gubernamental mantiene un control para decidir qué personas se colocan en las instituciones que integran dicho sistema.

En un contexto político de riesgo en el que se ha cuestionado el nombramiento del primer fiscal anticorrupción por su cercanía con persona-

jes políticos de primer nivel en el estado, esquemas de corrupción bien documentados y que han quedado evidenciados como es el caso de Radio y Televisión de Hidalgo y de la Universidad Politécnica de Francisco I. Madero en la denominada *estafa maestra*, no es accidental que distintas organizaciones de la sociedad civil se han agrupado para acusar opacidad en el proceso, han surgido expresiones que demandan una mayor transparencia y rendición de cuentas en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, dada la existencia de servidores públicos que han sido vinculados a investigaciones penales en curso por el uso ilícito de recursos. Todo esto hace imprescindible dar seguimiento a la implementación y resultados que este vaya dando y, en su caso, hacer las modificaciones pertinentes para comenzar a modificar las estructuras anquilosadas y débiles que no garantizan la efectiva rendición de cuentas y mucho menos delinean estrategias idóneas para combatir la corrupción.

El principal problema del Sistema Local Anticorrupción en Hidalgo no se encuentra en su diseño normativo, ni en su estructura organizacional, que replica y adapta lo mandatado por la ley del Sistema Nacional; el desafío está en la captura y control que subsiste en los puestos y de las instituciones a través de los servidores públicos que en ellas laboran. Por supuesto, es un exceso hablar de la generalidad, sin embargo, con algunos nodos clave en dicho entramado, se puede controlar al sistema en su conjunto e incluso mover las piezas del tablero de forma estratégica para evitar ser sancionado por la comisión de una conducta ilícita. Si lo que pretende el sistema es la desnormalización de las prácticas de corrupción en la lógica de las instituciones del estado, es fundamental la participación social pero esta es insuficiente, ya que la corrupción se inserta en las estructuras y los procesos de la organización como parte de un proceso rutinario que independientemente de la entrada o salida de nuevos actores tiende a subsistir en el tiempo (Moreno, Trujillo y Lámbarry, 2017). Por ello resulta crucial garantizar una independencia y una autonomía plenas.

Hidalgo presenta un contexto de desconfianza y percepción de la corrupción alta en los servidores públicos tanto del ámbito estatal y municipal, una democracia en ciernes⁵ que está muy distante de un

5 Merino (2015) advierte que si existe un déficit en la transición a la democracia en México esta obedece a dos razones: corrupción e impunidad.

escenario competido,⁶ que permita la alternancia tanto en el poder Ejecutivo estatal como en la mayoría de los 84 municipios que integran al estado, además de un profundo y extendido problema de pobreza, marginación y desigualdad, en el que los recursos públicos desviados tienen un profundo costo de oportunidad y de afectación al tejido social; por tales motivos, es necesario no escatimar ninguna clase de esfuerzos para garantizar una efectiva fiscalización de los recursos públicos y así exigir una mayor rendición de cuentas para transitar gradualmente a una cultura de integridad del servicio público.

Derivado de la multiplicidad de realidades locales de cada uno de los municipios, es fundamental que se desarrollen estrategias diferenciadas para que aquellos con mayores carencias de personal, y en donde es prácticamente inexistente la autonomía e independencia técnica, se reconsidere la estrategia de revisión de los recursos públicos. Como se ha podido observar en este breve análisis, el Sistema Local Anticorrupción va en sintonía con lo mandado por la ley y en armonía con los plazos estipulados; sin embargo, parece que estamos en la fase inicial de las soluciones que la sociedad demanda con ahínco, a uno de los problemas más importantes de México e Hidalgo. Por ello, los trabajos que se desarrollen sobre la materia, irán dirigiendo y definiendo los nuevos retos que aún están por delante: no basta con la aprobación de leyes para su solución.

En Hidalgo, la conformación del Comité de Selección y de participación ciudadana del SEA estuvo acompañada de amplios cuestionamientos de académicos y de diversas organizaciones que buscan incidir en la materia (Lizama, 2018). Las críticas al SEA tienen como eje conductor un elemento que también identificamos en el presente análisis, que es el déficit de ciudadanía real. Si bien el diseño institucional genera estos espacios, los mismos fueron capturados por el Poder Ejecutivo, puesto que, desde su constitución, el Congreso nombra a personas que tienen relación con la administración pública estatal y los partidos políticos.

6 Es muy probable que las elecciones del primero de julio de 2018, marquen un antes y un después en cuanto a la composición política en todo el estado de Hidalgo, que de una mayor apertura a la participación ciudadana y reacomodo de los poderes, con el consecuente fortalecimiento de contrapesos que coadyuve a una mayor rendición de cuentas tanto vertical y horizontal, tal como ha sido concebida por O'Donnell.

Asimismo, los representantes de la sociedad civil fueron afines al gobierno como COPARMEX y en el caso de los miembros de Instituciones de Educación Superior se seleccionó a integrantes de Universidades no autónomas y controladas por el Gobierno del Estado de Hidalgo. Esto dio como resultado que la designación del comité de participación ciudadana fueran personas cercanas al poder Ejecutivo. En el caso de la designación del fiscal, también existió un déficit de autonomía, ya que semanas antes de ser nombrado como Fiscal Especial para los Delitos de Corrupción, se desempeñó como Subprocurador de Justicia del Estado de Hidalgo. El problema del déficit de ciudadanización pone en duda los alcances reales y los resultados para combatir la corrupción en el estado de Hidalgo, al tiempo que genera desconfianza y falta de legitimidad en la sociedad. Revertir lo anterior será el desafío en el corto y mediano plazo del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Hidalgo.

Mientras las causas estructurales que motivan la corrupción no se atienden y se continúe por la línea del *gatopardismo*, implementando medidas que funcionan únicamente como paliativos y válvulas de escape temporales al malestar social, estaremos condenados al fracaso en la búsqueda de soluciones efectivas para prevenir y combatir la corrupción, sobre todo en un estado en el que existe poca conciencia por parte de la clase gobernante de las afectaciones que provocan al tejido social y en la vida de los ciudadanos a partir del uso ilícito y patrimonialista de los bienes públicos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2018). Avances en la aprobación de las reformas anticorrupción en las entidades federativas y su armonización con respecto al marco legal federal. Encuesta a las Entidades Fiscalizadoras Locales (Avances al 2 de febrero de 2018).
- Bautista, O. (2017a). *Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017*. México: Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.
- Bautista, O. (2017b). *Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción*. México: Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.11799/68823>
- Buteler, A. (2018). Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental* 8(3), 239-261.

- Casar, M.A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública.
- Constitución Política para el Estado de Hidalgo, (2017). Última reforma publicada en Periódico Oficial el 12 de Junio de 2017. Recuperado de URL: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Fisman, R., y Miguel, E. (2007). Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*, 115(6), 1020-1048.
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 18, 28-32.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2017a). Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo en materia de combate a la corrupción. Recuperado de URL: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/sistema_anticorruccion/armonizacion_contitucional/INICIATIVA-COMBATE%20A%20LA%20CORRUPCION.pdf
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2017b). Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 Recuperado de URL: <http://www.hidalgo.gob.mx/Plan%20Estatal%20de%20Desarrollo%201%20Feb%202017.pdf>
- Gutiérrez, M. (2017). La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones Constitucionales*, 37, 51-83.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCI, 2017. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>
- Kaiser, M. (2014). *El combate a la corrupción. La gran tarea pendiente en México*. México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Corporación Latinobarómetro.
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo. (2017). Publicada en el Periódico Oficial Bis., el 10 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/113>
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo. (2017). Publicada en el Periódico Oficial Bis., el 10 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/111>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo, (2017). Última reforma publicada en el Periódico Oficial, el 9 de octubre de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/123>
- Ley del Tribunal de Justicia Administrativa. (2017). Publicada en el Periódico Oficial Bis, del 10 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.aseh.gob.mx/transparencia/i/norma/detalle/115>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

- Lizama, G., y Pastén, A. (2017). Militantes y Partidos Políticos: Concentración e Intensidad de la Participación Partidista en el Estado de Hidalgo. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 1(17), 65-88.
- Lizama, G. (2018). Anticorrupción en Hidalgo. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/anticorrupcion-en-hidalgo-878643.html>
- Maureen, M. e Hinojosa, G. (2018). *El sistema Nacional Anticorrupción de México*. E.U: WOLA.
- Merino, M. (2015). México la batalla contra la corrupción: Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf
- Moreno, J.C., Trujillo, M. M. y Lámbarry, F. (2017). Lógica operativa y funcional de la auditoría como herramienta anticorrupción. En A. Romero Gudiño y L. Bolaños Cárdenas (coords). *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo IV*. México: Cámara de Diputados.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adaptando una postura más firme contra la corrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>
- Ochoa, R. (2017). Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución. En P. Salazar Ugarte, F. Ibarra, e I. Flores. ¿Cómo combatir la corrupción? (pp. 205-212). México: UNAM.
- Ortiz, A. (2017). Percepción de la corrupción, el narcotráfico y la esfera política en la zona metropolitana de la ciudad de Pachuca, Hidalgo. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 6 (12), 130-176.
- Portal, J. M. (2017). ¿Cómo construir una política institucional de integridad efectiva para combatir a la corrupción? En A. Romero Gudiño y L. Bolaños Cárdenas (coords.). *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo IV*. México: Cámara de Diputados.
- Reyna, J. L. (2010). México: una democracia incipiente. Romer Cornejo (comp.). En los intereses de la Democracia y el Autoritarismo. *Algunos casos de Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Ríos, A. (2012). Rendición de Cuentas: La importancia de las Definiciones. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, 2(2), 7-14.
- Rodríguez, J. (2016). Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Es suficiente la ley o precisamos del buen juicio? *Espacios Públicos*, 19(47), 179-183.
- Romero, A. (2015). *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

- Serrano, J. (2016). *El control interno de la Administración Pública: ¿Elementos de estancamiento o de desarrollo organizacional?* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Torres, O. (2018). *La reforma en materia de combate a la corrupción*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparency International. (22 de mayo de 2018). Corruption Perceptions Index 2017. Recuperado de URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017?gclid=EAlalQobChMI8Kr07b-a2wIVgorlCh0lbwtVEAAYASAAEgKHx_D_BwE
- Vargas, P. (2011). Hidalgo, 4 de julio de 2010. La disputa entre continuismo y alternancia. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 10, 111-141.
- Zuckermann, L. (2017). Detrás de un gobernador corrupto hay una legislatura corrupta. Recuperado de URL: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2017/07/03/1173333>