

CAPÍTULO

03

Combate a la corrupción

en Chihuahua:

La voluntad política

es solo el inicio

Fernanda Avendaño y Pablo Montes

Foto: Agence Olloweb

03

COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN CHIHUAHUA: LA VOLUNTAD POLÍTICA ES SOLO EL INICIO

* El presente caso de estudio se elaboró a partir de las entrevistas realizadas a los siguientes funcionarios del Gobierno del Estado de Chihuahua: Mónica Vargas, secretaria de Función Pública, Nancy Vivar, directora general de Gobierno Abierto, Gabriela Gómez, directora de Información Gubernamental, Víctor Martínez, director de Contrataciones Públicas y Sergio Ruiz, director Jurídico y de Responsabilidades. Agradecemos su tiempo, conocimientos y disposición para colaborar en la construcción de este texto.



FERNANDA AVENDAÑO

@FerAvMeouchi
Investigadora del IMCO.



PABLO MONTES

@Montes_Mx
Coordinador de Anticorrupción del IMCO.

El combate a la corrupción no es una tarea sencilla y requiere más que simple voluntad política y buenas intenciones. Esta lucha necesita de estrategias y esfuerzos conjuntos destinados a cerrar espacios de discrecionalidad, mejorar la transparencia y generar condiciones propicias para la participación ciudadana.

Desde 2016, Chihuahua ha realizado una serie de políticas importantes que, de manera coordinada, buscan mejorar el marco legal e implementar políticas innovadoras para combatir la corrupción. Esto solo es posible en la medida en que las acciones del Gobierno fortalezcan seis etapas clave en la batalla contra la corrupción: prevención, detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación del daño a las víctimas.

Enfocar las acciones solo en alguna de estas etapas, sin tomar en cuenta el resto, resultaría en una política anticorrupción deficiente que, al contrario, podría generar espacios cada vez mayores para la impunidad. Cuando un acto de corrupción es detectado y revelado, puede terminar en un escándalo mediático con efectos en la opinión pública. Sin embargo, si este acto no es investigado y posteriormente sancionado,

¿cuáles son los incentivos para que esto no vuelva a ocurrir?

Por lo tanto, es fundamental limitar los espacios de discrecionalidad de los gobiernos al momento de decidir cómo y en qué se gasta el dinero público.¹ Una buena práctica al respecto consiste en el desarrollo de herramientas de transparencia que le permitan a la ciudadanía acceder a la información pública para vigilar el uso y destino de los recursos públicos.

Cinco acciones coordinadas para combatir la corrupción

Transparencia presupuestaria y de gasto

En los últimos años, la transparencia y publicación de la información presupuestal en Chihuahua tuvo un progreso fundamental. Producto de un trabajo en conjunto entre la Secretaría de Hacienda del estado y el IMCO, Chihuahua obtuvo, por segundo año consecutivo, un cumplimiento del 100% en los 116 criterios evaluados por el *Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE)*, el cual mide la calidad de la información presupuestal disponible a la ciudadanía de las 32 entidades federativas. Esta calificación ubicó al estado en el primer lugar a nivel nacional.²

Con respecto al *Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) 2019*, el cual analiza la disponibilidad y calidad de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos de los 32 poderes ejecutivos estatales, Chihuahua obtuvo una calificación de 74.3, la cual ubicó al estado en la novena posición a nivel nacional, cuatro lugares arriba en comparación con el año anterior.

Compras públicas

La legislación deficiente en materia de compras públicas ha permitido que las prácticas de corrupción sean normalizadas y aceptadas hasta convertirse en grandes escándalos con daños económicos y sociales cada vez mayores.

Por ello, es fundamental detectar y corregir carencias en el marco legal para cerrar espacios de discrecionalidad y promover procesos de compra que favorezcan la transparencia y la competencia económica. De esta manera, el Gobierno podrá comprar bienes y servicios de la mejor calidad y al mejor precio, en beneficio de la ciudadanía.

¹ Pablo Montes, "¿De dónde surge la impunidad de los gobernadores?", *Letras Libres*, (2017), <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/donde-surge-la-impunidad-los-gobernadores> (Consultado el 02/03/2020).

² Los estados con un 100% de cumplimiento en el IIFE son Baja California, Chihuahua y Guanajuato.

El 2018, el Congreso del estado de Chihuahua expidió una nueva [Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Chihuahua](#) y realizó una serie de reformas a la [Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Chihuahua](#).

Esto con el objetivo de regular el proceso de contratación y la ejecución de los recursos. Los cambios legislativos atienden y corrigen serias deficiencias del marco legal anterior, entre las que destacan:

- La inclusión de la figura del testigo social como un proceso claro que permite la participación y vigilancia ciudadana en los procesos de compra.³
- La delimitación de supuestos de excepción a la licitación pública para asegurar que las adjudicaciones directas e invitaciones restringidas sucedan sólo en casos plenamente justificados. Esto ha obligado a las dependencias a realizar una mejor planeación de las contrataciones, tarea que era prácticamente inexistente en el estado.
- La incorporación de impugnaciones o procedimientos de inconformidad que le permitan a los participantes denunciar vicios en los procesos de compra.
- La obligación legal de publicar información y documentos de los procesos de compra pública en un Sistema Electrónico de Contrataciones del estado.

Innovación y Tecnología

En 2018, el estado de Chihuahua inauguró su nuevo [Portal de Contrataciones Abiertas](#). El portal cristalizó las políticas para garantizar la transparencia y la vigilancia del gasto, la ejecución y control de este. La plataforma estatal permite el monitoreo y vigilancia ciudadana de las distintas fases dentro de una contratación pública.

El portal contiene las compras del estado a partir del ejercicio fiscal 2019. Esto equivale a más de 3 mil procedimientos de contratación y un catálogo de mil 400 proveedores del Gobierno. El desarrollo de este no requirió de la contratación de proveedores externos, ya que se realizó con el análisis y programación del propio personal de la Secretaría de Función Pública. Únicamente fue necesaria la compra de un servidor para hospedar el portal.

³ Artículo 32 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Chihuahua.

Este ejercicio de transparencia proactiva permite a la ciudadanía conocer la información de las contrataciones, acceder fácilmente a ella y descargarla en formatos de datos abiertos para realizar ejercicios de contraloría social. Estos datos permiten alimentar otras herramientas tecnológicas, como es el caso de Mapeando la Corrupción, una herramienta digital que le permite al Gobierno y a la ciudadanía detectar riesgos y redes de corrupción en compras públicas.

Además del portal de contrataciones propio, la Secretaría de Función Pública de Chihuahua ha implementado [MapeandoLaCorrupciónMx](#) como una herramienta para generar un mapa de riesgos de corrupción en los procesos de compra de medicamentos. De esta forma, es posible enfocar los procesos de auditoría e investigación de una manera transparente y eficiente.

Reparación del daño

En octubre de 2018, el Gobierno de Chihuahua presentó el Fondo de Reparación Justicia para Chihuahua, un fondo que tiene como objetivo resarcir los daños ocasionados por casos de corrupción mediante la construcción de obras de gran impacto social, utilizando los recursos recuperados de estos actos.⁴

El dinero del fondo se obtiene por dos principales vías: multas y sanciones a personas físicas o morales que cometieron infracciones fiscales, o bien, por medio de embargos a las personas involucradas en los actos de corrupción.

En noviembre de 2019, el Ejecutivo estatal anunció que la recuperación de activos asciende a un monto de 345 millones 285 mil 296 pesos, de los cuales 307 millones 129 mil 130 fueron detectados por medio de auditorías y créditos fiscales. Esto permitió seguir la ruta del dinero e identificar los depósitos y transferencias bancarias.

Mapeando la Corrupción es una herramienta que permite identificar los procesos de auditoría e investigación en las compras públicas de una manera transparente y eficiente.

⁴ Gobierno del Estado de Chihuahua, "Fondo de Reparación Justicia para Chihuahua ascenderá a 3 mil 250 mdp destaca gobernador en Juárez", *Gobierno del Estado de Chihuahua (blog)*, (2019), <http://chihuahua.gob.mx/contenidos/fondo-de-reparacion-justicia-para-chihuahua-ascende-ra-3-mil-250-mdp-destaca-gobernador-en> (Consultado el 02/03/2020).

El resto, 38 millones 156 mil 166 pesos, fueron recuperados por concepto de reparación del daño y las multas derivadas de 14 sentencias condenatorias en contra de 11 personas por el delito de peculado.⁵

Los recursos del Fondo serán destinados a obras y acciones para la ciudadanía chihuahuense, con el objetivo de generar un mecanismo de reparación del daño. Algunas de las obras contempladas por el Fondo son la ampliación de servicios de salud para comunidades marginadas, la ampliación y equipamiento de las instalaciones de los Centros de Justicia para las Mujeres, la construcción de caminos y puentes rurales, entre otros.

Hasta la fecha, con los recursos del Fondo de Reparación Justicia para Chihuahua, el Gobierno del estado ha realizado dos entregas de transporte escolar: 15 camiones y nueve camionetas tipo Van en octubre de 2019, lo que equivale a una inversión de 9 millones 992 mil 808 pesos.

De igual manera, en febrero de 2020, fueron entregadas 37 unidades para el programa Ronda Escolar, las cuales incluyen 10 camionetas tipo Van, 19 camiones grandes y ocho camiones medianos. Esto equivale a una inversión de 17 millones 46 mil pesos.⁶

Este fondo no solo es innovador por ser uno de los primeros ejercicios de recuperación de activos por casos de corrupción a nivel estatal, sino también por la búsqueda de resarcir el daño a las víctimas de estos a través de bienes, servicios y obras de gran impacto social,

un mecanismo diferente a la posibilidad de adquirir bienes obtenidos mediante actividades ilícitas.

Asimismo, se trata de un fondo público, el cual fue emitido mediante un acuerdo, lo que significa que su vigencia trasciende la administración actual mientras no exista otro que lo sustituya.

El Fondo de Reparación Justicia para Chihuahua es uno de los primeros ejercicios de recuperación de activos por casos de corrupción a nivel estatal.

⁵ Gobierno del Estado de Chihuahua, "Se revelan las operaciones exitosas para reintegrar lo robado y crear el Fondo de Reparación Justicia para Chihuahua", *Gobierno del Estado de Chihuahua (blog)*, (2019), <http://chihuahua.gob.mx/contenidos/se-revelan-las-operaciones-exitosas-para-re-integrar-lo-robado-y-crear-el-fondo-de> (Consultado el 02/03/2020).

⁶ Redacción Juárez a Diario, "Con el fondo de Reparación de Justicia para Chihuahua entrega Gobernador 37 Unidades más de Ronda Escolar", *Juárez a Diario*, (2019), <https://www.juarezadiario.com/estado/con-el-fondo-de-reparacion-justicia-para-chihuahua-entrega-gobernador-37-unidades-mas-de-ronda-escolar/> (Consultado el 02/03/2020).

Participación ciudadana

Las acciones en el combate a la corrupción no sólo han sido una iniciativa gubernamental. La participación ciudadana y las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Chihuahua han sido aliadas fundamentales en este tema.

Organizaciones como Red por la Participación Ciudadana, Plan Estratégico de Juárez y Wikipolítica Chihuahua, han luchado por años para que la participación ciudadana se convierta en una herramienta de poder para las personas. Tras la constante presión, en 2018 fue publicada la [Ley de Participación Ciudadana](#) que decreta, por primera vez, la participación colectiva como un derecho humano en todo el estado de Chihuahua.

En 2019, organizaciones ciudadanas en Chihuahua formaron el colectivo Chihuahua Decide,⁷ el cual activó otro mecanismo de participación ciudadana: el primer Plebiscito en la historia del estado, para consultar sobre el proyecto de concesionar y privatizar 15 años de alumbrado público del municipio por una suma de 6,200 millones de pesos. El 24 de noviembre de 2019, más de 62 mil personas salieron a votar, de las cuales 35 mil 229 lo hicieron por el NO (57.28%) al alumbrado.⁸

Además, organizaciones como Plan Estratégico de Juárez y Karewa han monitoreado las compras públicas y el presupuesto de Juárez y Chihuahua por varios años, desarrollando distintas herramientas tecnológicas para la ciudadanía, como [Obras en Público](#) y Monitor Karewa.

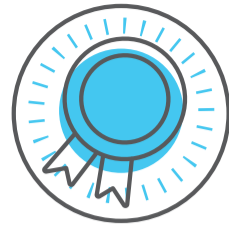
⁷ Integrado por la Red por la Participación Ciudadana, Somos más de Tres, Pública, Wikipolítica y muchas personas comunes.

⁸ Si bien, el plebiscito no alcanzó el porcentaje requerido para ser una decisión vinculante, fueron registrados 62 mil 32 votos en total, de los cuales 26 mil 501 fueron por el SI (42.72%) mientras que 35 mil 229 lo hicieron por el NO (57.28%).

IMCO PROPONE

En la medida en que estas acciones continúen madurando y fortaleciéndose, Chihuahua habría implementado una política integral en el combate a la corrupción institucionalizada, de manera que los efectos perdurarán en el tiempo y serán independientes de la voluntad de las personas y los intereses partidistas.

A partir de los aprendizajes y las acciones realizadas en el estado de Chihuahua, otras entidades federativas que busquen desarrollar una política coordinada en el combate a la corrupción, así como la correcta implementación y seguimiento, deben realizar una serie de cambios fundamentales.



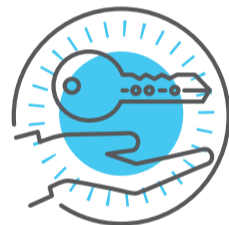
GARANTIZAR

- **Garantizar la transparencia presupuestaria y de gasto.** Es esencial contar con información suficiente que permita conocer los planes y acciones del Gobierno en materia presupuestaria para saber a dónde va el dinero y cómo fue ejercido.



TRANSPARENTAR

- **Transparentar todos los pasos de una compra pública.** Para facilitar la detección de riesgos en un proceso de compra, es necesario que las dependencias del gobierno transparenten todos los documentos generados en un proceso de compra.



CERRAR

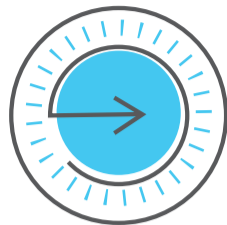
- **Cerrar espacios de discrecionalidad en los procesos de compra pública.** Modificar las leyes para establecer criterios claros en los procesos de contratación, que favorezcan la competencia económica.



UTILIZAR

- **Utilizar herramientas tecnológicas para detectar e investigar prácticas de riesgo de corrupción.** El desarrollo y aplicación de herramientas para monitorear toda la información, específicamente de las compras públicas, es fundamental para identificar las etapas, las fallas y las posibles soluciones. Estos medios pueden ser plataformas electrónicas que incluyan la planea-

ción, conducción y monitoreo de las compras públicas de forma abierta y en tiempo real.



RECUPERAR

- **Recuperar activos y reparar el daño.** No existe un verdadero combate a la corrupción sin la recuperación de activos. Por lo tanto, es fundamental generar las herramientas jurídicas y financieras para que los recursos formen parte del patrimonio del Estado, establecer la forma en que se van a administrar y el destino que se les dará, con el objetivo de cubrir las necesidades más urgentes de la población.

BIBLIOGRAFÍA

Gobierno del Estado de Chihuahua. "Fondo de Reparación Justicia para Chihuahua ascenderá a 3 mil 250 mdp destaca gobernador en Juárez". *Gobierno del Estado de Chihuahua (blog)*, (2019). <http://chihuahua.gob.mx/contenidos/fondo-de-reparacion-justicia-para-chihuahua-ascendera-3-mil-250-mdp-destaca-gobernador-en> (Consultado el 02/03/2020).

Gobierno del Estado de Chihuahua. "Se revelan las operaciones exitosas para reintegrar lo robado y crear el Fondo de Reparación Justicia para Chihuahua". *Gobierno del Estado de Chihuahua (blog)*, (2019). <http://chihuahua.gob.mx/contenidos/se-revelan-las-operaciones-exitosas-para-reintegrar-lo-robado-y-crear-el-fondo-de> (Consultado el 02/03/2020).

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Chihuahua.

Montes, Pablo. "¿De dónde surge la impunidad de los gobernadores?". *Letras Libres*, (2017). <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/donde-surge-la-impunidad-los-gobernadores> (Consultado el 02/03/2020).

Redacción Juárez a Diario. "Con el fondo de Reparación de Justicia para Chihuahua entrega Gobernador 37 Unidades más de Ronda Escolar". *Juárez a Diario*, (2019). <https://www.juarezadiario.com/estado/con-el-fondo-de-reparacion-justicia-para-chihuahua-entrega-gobernador-37-unidades-mas-de-ronda-escolar/> (Consultado el 02/03/2020).