

Política Estatal Anticorrupción de Campeche



Índice General

INTRODUCCIÓN	14
MARCO NORMATIVO	19
FUNDAMENTO JURÍDICO	22
PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE CAMPECHE	26
PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN	41
DIAGNÓSTICO	66
Impunidad	67
Arbitrariedad	87
Puntos de contacto entre gobierno y sociedad	111
Involucramiento social en el control de la corrupción	141
Recapitulación y estructura lógica de la política	165
OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE CAMPECHE	177
IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PEA	192
REFERENCIAS	205

Índice de Gráficos

Gráfica 1. Porcentaje de participación a los foros por región	34
Gráfica 2. Invitados, confirmados y asistentes a los foros	34
Gráfica 3. Participantes en la Encuesta Ciudadana, por municipio	36
Gráfica 4. Participantes por sexo en el Estado.....	36
Gráfica 5. Rango de edades de los participantes en la Encuesta Ciudadana	37
Gráfica 6. Participantes de los diversos sectores del Estado	37
Gráfica 7. Percepción sobre los problemas más importantes en Campeche 2019.....	43
Gráfica 8. Definición de la Corrupción, Encuesta Ciudadana	47
Gráfica 9. Dimensión de límites al poder gubernamental del Índice de Estado de Derecho en México, 2018.....	51
Gráfica 10. Grado de aceptación que los funcionarios públicos abusen de su puesto	53
Gráfica 11. Grado de aceptación de que los ciudadanos permiten la corrupción	54
Gráfica 12. En una escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?	60
Gráfica 13. Tipo de sanciones impuestas en Campeche, derivadas de faltas administrativas 2019.....	73
Gráfica 14. Tipo de conducta sancionada 2016, por ámbito de gobierno	74
Gráfica 15. Sanciones Administrativas, Campeche 2016.....	75
Gráfica 16. Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para los ejercicios fiscales 2013-2019.....	97
Gráfica 17. Índice de Información Presupuestal Estatal del estado de Campeche 2008-2019	99
Gráfica 18. Cumplimiento por sección en el estado de Campeche	99
Gráfica 19. IIEG trimestral, Campeche 2018.....	100

Gráfica 20. Calificación de Campeche por bloque, ITDIF.....	101
Gráfica 21. Calificación anual por dimensión del IDES, Campeche	102
Gráfica 22. Calificación general promedio por tipo de ente público	107
Gráfica 23. Percepción sobre la frecuencia (muy frecuente) de actos de corrupción por sector, Campeche.....	116
Gráfica 24. Principales preocupaciones de los ciudadanos de Campeche.....	117
Gráfica 25. Nivel de confianza en las autoridades de seguridad pública, Campeche.....	118
Gráfica 26. Actores importantes para combatir la corrupción, Campeche 2020.	124
Gráfica 27. Tipo de procedimiento por el cual las 1000 empresas resultaron ganadoras en procedimientos de contratación, 2012-2017	130
Gráfica 28. Porcentaje de cumplimiento por principio de parlamento abierto 2017, legislativos locales.....	136
Gráfica 29. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de información sobre legisladores y servidores públicos, legislativos locales	138
Gráfica 30. Valor Promedio del Índice de Gobierno Abierto por entidad federativa	145
Gráfica 31. Subíndice de Participación por Perspectivas	146
Gráfica 32. Composición de oferta de mecanismos de participación ciudadana, a nivel municipal por tipo	148
Gráfica 33. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social	149
Gráfica 34. Puntaje de empresas de Gobierno en el 2017-2018.....	157
Gráfica 35. Medida de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, cívica 2016	160

Índice de Tablas

Tabla 1. Relación de invitados y asistentes a los foros virtuales	34
Tabla 2. La impunidad como principal causa de la Corrupción en Campeche	48
Tabla 3. Sanciones Administrativas, Campeche 2019	74
Tabla 4. Servidores públicos denunciados por tipo de delito.....	76
Tabla 5. Sanciones administrativas, Campeche.....	76
Tabla 6. Averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos (2020), por Entidad Federativa.....	81
Tabla 7. Porcentaje de carpetas de investigación iniciadas y concluidas con respecto al total de carpetas de investigación 2020, Campeche	82
Tabla 8. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa	84
Tabla 9. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbitos federal y estatal, 2016	85
Tabla 10. Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas.....	86
Tabla 11. Personal en instituciones de la APE, según su régimen de contratación 2017.....	89
Tabla 12. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes en el servicio profesional o similar	90
Tabla 13. Presupuesto aprobado vs total de ingresos y total de egresos 2015-2020, Gobierno del Estado	97
Tabla 14. Recomendaciones del IDES para campeche	103
Tabla 15. Índice General de Avance PbR-SED entidades federativas 2020	105
Tabla 16. Muestra Fiscalizada Comparativa de la Cuenta Pública 2018.....	110

Tabla 17. Unidades económicas por entidad federativa, según conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios, contacto con autoridades e inspecciones	119
Tabla 18. Incidencia de barreras al trámite y asimetrías de información, por sector y por tamaño de empresas a nivel nacional, 2016	120
Tabla 19. Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción	122
Tabla 20. Unidades económicas por entidad federativa y causas para incurrir en actos de corrupción, según percepción sobre su ejecución octubre a diciembre 2016	122
Tabla 21. Hallazgos más relevantes sobre la publicidad de la información evaluada en los contratos	131
Tabla 22. Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción.	133
Tabla 23. Puntaje de cumplimiento en el principio de conflicto de interés, legislativos federales y locales	137
Tabla 24. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de conflictos de interés, legislativos locales	139
Tabla 25. Campeche, espacios para la consulta y/o participación ciudadana	144
Tabla 26. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: Resultados generales.....	154
Tabla 27. Percepción de los estudiantes ante la afirmación “Los líderes políticos dan trabajo en el gobierno a sus familiares”	161
Tabla 28. Ejes estratégicos y objetivos específicos de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche.....	171
Tabla 29. Distribución de prioridades de política pública por eje y plazo de ejecución estimado	190
Tabla 30. Líderes de implementación de las prioridades de la Política Estatal Anticorrupción	195

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Evaluaciones de la armonización contable por entidad federativa.	106
Ilustración 2. Modelo de coordinación para la implementación de la PEA.....	197

Acrónimos

AGA: Alianza para el Gobierno Abierto

AMEXME: Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias A.C

APE: Administración Pública Estatal

APF: Administración Pública Federal

APP: Asociaciones público-privadas

ASECAM: Auditoría Superior del Estado de Campeche

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CBTA: Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario

CECYTEC: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Campeche

CENIJE: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Comisión Federal de Electricidad

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CIESAS: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social

CJE: Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Campeche

CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COTAIPEC: Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche

CNIJF: Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal

CNPJE: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

COFECE: Contrataciones Públicas de la Comisión Federal de Competencia Económica

CPC: Comité de Participación Ciudadana

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENCIG: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

ENCRIGE: Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas

ENCUP: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

FECCECAM: Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Campeche

FMI: Fondo Monetario Internacional

GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional

GESOC: Gestión Social y Cooperación

IDES: Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social

IGI-MEX: Índice Global de Impunidad México

IIEG: Índice de Información del Ejercicio del Gasto

IMCO: Instituto Mexicano para la Competividad

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INAI: Acceso a la Información y Protección de Datos personales

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IPC: Índice de Percepción de la Corrupción

IPRO: Institucionalidad de los Programas Sociales

ITDIF: Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas

ITES: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores

LAASSP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

LAPP: Ley de Asociaciones Público-Privadas

LFRASP: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

LFSPC: Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera

LFRCF: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental

LGRA: Ley General de Responsabilidades Administrativas

LGSNA: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

LOPSRM: Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

LSAE: Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche

MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención

Interamericana contra la Corrupción

MCCI: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad

MiPyMES: Micros, Pequeñas y Medianas Empresas

MOSEC: Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIC: Órgano Interno de Control

PBR: Presupuesto Basado en Resultados

PDN: Plataforma Digital Nacional

PEA: Política Estatal Anticorrupción de Campeche

PEMEX: Petróleos Mexicanos

PGCM: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

PIB: Producto Interno Bruto

PIRC: Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas

PNA: Política Nacional Anticorrupción

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAEC: Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche

SECONT: Secretaría de la Contraloría del Estado de Campeche

SED: Sistema de Evaluación de Desempeño

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SESAE: Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche

SESNA: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNA: Sistema Nacional Anticorrupción

SNF: Sistema Nacional de Fiscalización

SNT: Sistema Nacional de Transparencia

SPC: Servicio Profesional de Carrera

TFJA: Tribunal Federal de Justicia Administrativa

TI: Transparencia Internacional

TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación

TJACAM: Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche

TM: Transparencia Mexicana

RAE: Real Academia Española

RRC: Red de Rendición de Cuentas

UDLAP: Universidad de las Américas-Puebla

WJP: World Justice Project

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un problema que afecta la gobernabilidad democrática de México. Los esfuerzos recientes para atender este fenómeno derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que busca articular el trabajo de diversas instituciones para prevenir, investigar y castigar eficazmente la corrupción. Sin embargo, sus primeros años de implementación no han tenido los resultados esperados ya que han puesto en tensión las inercias propias de las instituciones con funciones anticorrupción, han enfrentado obstáculos administrativos-presupuestales y han evidenciado límites del nuevo diseño institucional (Evalúa, 2018).

La corrupción suele estar relacionada en el imaginario popular con el mundo de la política y el enriquecimiento ilícito, es decir, con el dinero, pero no solo con eso. La corrupción aplica a muchas instancias. Por ello, existe corrupción política, corrupción económica, corrupción sexual, etc. Esto se debe a que los tres grandes factores de intercambio que movilizan la corrupción suelen ser el dinero, el poder y el sexo.

De un modo u otro, la corrupción suele estar enmarcada en relaciones de poder entre los sujetos, sea en escala micro o macro, sea privada o pública.

En cuanto a definición¹, La corrupción es la acción y efecto de corromper, es decir, es el proceso de quebrar deliberadamente el orden del Sistema, tanto ética como funcionalmente, para beneficio personal. Además de que el corrupto comete una acción ilegal, también presiona u obliga a otros a cometer tales actos (Significados, 2019).

Por lo anterior, el Sistema Anticorrupción del Estado (SAEC) de acuerdo a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación

¹ Es importante mencionar que, como tal, no existe una definición precisa para la corrupción debido a que es un fenómeno multifactorial, es decir, no se puede limitar a una sola acción.

entre los diversos órganos de combate a la corrupción del Estado y sus municipios, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, conforme a las bases para el funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche previsto en el artículo 101 quáter de la Constitución Política del Estado de Campeche.

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Anticorrupción y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción (artículo 8 de la LSAE).

El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Anticorrupción, de igual manera opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la Política Estatal y las Políticas Integrales (artículo 15 de la LSAE).

La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho Comité, entre los cuales se encuentran las políticas integrales en materia de corrupción (artículo 31 de la LSAE).

La LSAE tiene por objeto establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción; regular la organización y funcionamiento del Sistema Anticorrupción, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.

El Sistema estará regido por principios rectores de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Sumando los esfuerzos y apegándonos a lo establecido por la SESNA, diseñamos e implementamos mecanismos para involucrar a los sectores académico, gubernamental, empresarial y de las Organizaciones Civiles, así como la recopilación de datos oficiales en materia de la corrupción con la finalidad de elaborar la Política Estatal Anticorrupción, siguiendo los principios establecidos en la Política Nacional Anticorrupción, esto es, alineada a la estructura de la Política Nacional (Proceso de Integración, Problematicación del Fenómeno, Diagnóstico, Objetivos y Prioridades, Implementación, Evaluación y Seguimiento) pero contextualizada a los datos oficiales del Estado.

La Política Estatal Anticorrupción (PEA) es una herramienta estratégica de largo plazo que plasma la agenda del Estado en materia de la corrupción. Este instrumento facilitará el adecuado funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

Esta herramienta contiene el diagnóstico y las prioridades mínimas que orientarán la actuación de los integrantes del SAEC y de los entes públicos del Estado en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos.

Para ello, se desarrollaron estrategias a través de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Estado de Campeche para el proceso de consulta pública, y de recopilación y procesamiento de evidencia, mismo que permitió la integración de nuestra Política Estatal Anticorrupción de Campeche.

Cabe mencionar la importante participación de los sectores participantes (académico, gubernamental, empresarial y organismos de la sociedad civil) con la finalidad de enriquecer el contenido y alcance de la PEA.

La Política Estatal Anticorrupción está compuesta por 4 ejes, que a partir de ahora se convierten en nuestros compromisos fundamentales:

1. Combatir la corrupción y la impunidad
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder
3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado

Apegándonos a la Política Nacional Anticorrupción, definimos los 4 ejes y las 40 prioridades de política pública para fortalecer las capacidades de nuestra Entidad Federativa, buscando controlar la corrupción. Aunque están alineadas al cumplimiento de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; las prioridades de política no presentan proyectos o acciones específicas, es decir, no debemos confundir este documento con un programa o una guía que contenga elementos programáticos.

El reto no acaba con la aprobación de la PEA, por parte del Comité Coordinador, sino que los esfuerzos apenas comienzan, ahora nos toca analizar las mejores rutas de implementación, seguimiento y evaluación, sumando la colaboración del Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana y la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del SAEC para reforzar los canales de comunicación y coordinación con todos los sectores y de esta forma combatir la corrupción con apoyo de los ciudadanos.

MARCO NORMATIVO

MARCO NORMATIVO

Internacional

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos
2. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Penal Federal

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Ley General de Archivos

Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Estatal

Constitución Política del Estado de Campeche.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche.

Código Penal del Estado de Campeche.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Campeche.

Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Campeche.

Ley de Administración Pública Paraestatal del Estado de Campeche.

Ley Orgánica del Tribunal de la Justicia Administrativa del Estado de Campeche

Ley de Archivos del Estado de Campeche.

Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

FUNDAMENTO JURÍDICO

FUNDAMENTO JURÍDICO

Estatal

La creación del SNA mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo del año 2015, marca un parteaguas en el planteamiento de las políticas públicas de combate a la corrupción, a través de la instauración de mecanismos de coordinación para enfrentar las causas que generan este problema en México.

A mayor detalle, el SNA, 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; surge como un esfuerzo del Estado mexicano dirigido a:

Desarrollar, con un enfoque de integridad completo y coherente, políticas públicas para el combate de la corrupción; coordinar las acciones de las instituciones competentes para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en los tres órdenes de gobierno; y reforzar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones dirigidas al combate de este flagelo.

Para la incorporación del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, el 27 de junio del 2017 se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Campeche, en donde el artículo 101 quáter estableció el Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche como una instancia coordinadora entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno del Estado de Campeche competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

En esta reforma también se estableció que, el Sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado; de la Fiscalía Especializada en

Combate a la Corrupción del Estado; de la Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública Estatal; por el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; por el Presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado; así como por un representante del Consejo de la Judicatura y otro del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción. El Comité Coordinador estará presidido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema. Y que corresponderá al Comité Coordinador:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generen;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Para dar cumplimiento con lo anterior, el 13 de julio del 2017 se expide la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, donde se establece en su artículo 25 que el Comité Coordinador tendrá como apoyo técnico a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche (SESAE), la cual es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. La SESAE está encabezada por un Secretario Técnico quien posee, de acuerdo con el artículo 36 de la LSAE entre otras, las siguientes funciones:

- a) Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador.
- b) Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo con el Comité Coordinador, al órgano de Gobierno y a la Comisión Ejecutiva.
- c) Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas referidas en el artículo 31 de la LSAE.

La LSAE instituye a la Comisión Ejecutiva como un órgano técnico auxiliar de la SESAE, integrado por el Secretario Técnico de dicha entidad y por el CPC, con excepción del integrante que funja en ese momento como presidente. Su finalidad es generar propuestas en el seno de sus funciones, mismas que serán materializadas por las áreas técnicas que integran la SESAE.

De forma resumida, la Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, elaborando entre otras, las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos, para ser sometidas a la aprobación de dicho Comité.

En el contexto anterior y en pleno ejercicio de sus facultades, la Comisión Ejecutiva en su Tercera Reunión Ordinaria, celebrada el 09 de septiembre del año 2020, aprobó los foros y encuesta ciudadana para el proceso de integración de la PEA, cuya ejecución quedó a cargo de la SESAE por conducto de la Unidad de Evaluación de Riesgo y Política Anticorrupción.

Una vez concluido el proyecto de la PEA, la SESAE y el CPC, con fundamento en el artículo 8; 10 fracción III y; las fracciones IV, VI y XII del artículo 36 de la LSAE, ponen a consideración del Comité Coordinador del SAEC la POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN.

**PROCESO DE
INTEGRACIÓN DE LA
POLÍTICA ESTATAL
ANTICORRUPCIÓN
DE CAMPECHE**

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE CAMPECHE

La Política Estatal Anticorrupción (PEA) es un instrumento que garantizará el adecuado funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche (SAEC) para establecer, la coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), los principios, bases, políticas públicas y procedimientos para la coordinación de las autoridades del Estado competentes en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Por esta razón, la PEA está alineada a la Política Nacional Anticorrupción (PNA) pero contextualizada con información de nuestro Estado, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Guía de Diseño de las PEA'S emitida por la SESNA. En otras palabras, nuestra PEA fue resultado de un ejercicio de sistematización, análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública que permitió recolectar las diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos de organizaciones de la sociedad civil y academia, empresarios y otros actores interesados, tienen respecto al problema de la corrupción; así como el análisis de datos oficiales, estudios de organismos, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes de nuestra Entidad Federativa.

En efecto, el diseño e integración de la PEA tuvo como ejemplo a seguir la PNA, por ello se llevaron a cabo mecanismos de consultas y participación, información de encuestas y censos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y, otras fuentes de información provenientes de organismos e instituciones nacionales e internacionales.

A manera de resumen, la información con datos oficiales que se utilizaron para la elaboración de la PEA fue la siguiente:

Encuestas INEGI: de Calidad e Impacto Gubernamental; de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública; sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas.

Censos INEGI: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales; Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal; Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal;

Otras fuentes consultadas: Banco Mundial (BM); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); World Justice Project (WJP); Transparencia Internacional (TI); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Transparencia Mexicana (TM); la Red por la Rendición de Cuentas (RRC); el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC); ARegional; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI); Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE).

Ahora bien, la tarea de desarrollar una Política Estatal Anticorrupción² formará parte fundamental de la historia de nuestro estado de Campeche y la forma de diseño e implementación de ésta, deberá ser desarrollado en el ejercicio público a través de la participación ciudadana.

Sin duda alguna, el día 30 de junio de 2020, deberá ser considerado como un día histórico, pues se dio el primer paso para la conformación y elaboración de la Política Anticorrupción del Estado de Campeche, toda vez que, en el seno del Comité Coordinador, se analizó, reviso y

² La Política Estatal Anticorrupción de Campeche es un documento alineado a la Política Nacional Anticorrupción, por lo que mucha información contenida en esta última sirvió de apoyo para la Política Estatal.

aprobó la guía metodológica³, así como los criterios de valoración de la Política Estatal Anticorrupción, tomando en consideración los criterios emitidos por la SESNA.

El día 09 de septiembre de 2020, en sesión ordinaria, la Comisión Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, se reunió a fin de establecer los mecanismos para contextualizar la Política Estatal Anticorrupción.

Como resultado, se aprobó por unanimidad de votos, el programa para llevar a cabo la elaboración contextualizada de la Política Estatal Anticorrupción, a través de dos pilares para garantizar la participación ciudadana: Encuesta Ciudadana y Foros Ciudadanos vía videoconferencias. Lo anterior por cuestiones logísticas, presupuestarias, pero sobre todo por la aparición de la contingencia sanitaria COVID 19. Dentro de la participación ciudadana fueron considerados actores de la sociedad civil, académicos, servidores públicos y la iniciativa privada.

Dichos ejercicios nos permitieron conocer la perspectiva de los ciudadanos sobre el fenómeno de la corrupción y la opinión de expertos sobre el tema, facilitando la identificación de los diversos problemas de la corrupción y las prioridades en el Estado, de tal manera que, la PEA esté basada en el sentir de los campechanos y no de una suposición de un grupo de personas.

Así, el 17 de septiembre de 2020, la Comisión Ejecutiva, en su Primera Sesión Extraordinaria de la Tercera Sesión, acordó por unanimidad de votos la Estructura del Programa de los Foros y Encuesta, para la Contextualización de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Campeche. Dividiendo los foros en el Estado en 4 regiones: 1.- Campeche; 2.- Carmen; 3.- Región Sur (Champotón, Escárcega, Candelaria, Calakmul y Palizada) y 4.- Región Norte (Calkiní, Tenabo, Hecelchakán y Hopelchén). Estableciendo como temas principales los siguientes: Combatir la corrupción y la impunidad, Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder, Mejorar la Gestión Pública y los Puntos de Contacto Sociedad-Gobierno e Involucrar a la

³ El acta de aprobación se encuentra disponible en la página oficial de la SESAE (www.saecampeche.org), con ACUERDO 04/CC/2020.

Sociedad y al Sector Privado en Prevención a la Corrupción; lo anterior con la intención de homologar la PEA con la PNA, logrado de esta forma alinear de forma eficaz a la PNA. El periodo de los foros fue del 28 de octubre al 19 de noviembre de 2020, y de la encuesta del 28 de octubre al 29 de noviembre del mismo año.

Mediante el análisis de datos oficiales y el proceso de participación ciudadana permitió identificar la magnitud del problema de la corrupción en el Estado, así como los objetivos, prioridades, y la necesidad de elaborar un programa de implementación que atienda efectivamente los problemas, retos y desafíos del SAEC.

Es importante recordar que lo mencionado con anterioridad deriva de la alineación a la PNA, por lo que cada uno de los objetivos y prioridades están adoptados y adaptados a la PEA. Éste solo es el primer paso, diseño de la PEA, el siguiente reto comprende su implementación.

DESARROLLO DE LA INTEGRACION DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE CAMPECHE.

FOROS

Los trabajos de los foros⁴ iniciaron formalmente el día 28 octubre de 2020 y concluyeron el 19 de noviembre del mismo año, denominado “Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche”, este mismo foro fue el que se implementó en las 4 regiones antes mencionadas, donde se asignaron dos días para cada región (día 1 y día 2). La asistencia general fue de 238 entre los cuales se contó con la participación del Comité de Participación Ciudadana; personal de la Secretaria Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche; Los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado; representantes de la Administración Pública Estatal y Municipal, así como los sectores Empresariales (Abogados de Campeche del Estado de Campeche y Carmen, Unión Ganadera Regional, Consejo Coordinador Empresarial de Campeche A.C, Comercios particulares entre otros), Educativos (Universidad Autónoma de Campeche, ITES, CBTA 62, Instituto de Estudios Superiores de Campeche, Universidad Tecnológica de Calakmul, Instituto Tecnológico Superior de Hopelchén, CECYTEC, UNID, STESHOP, entre otros) y de la Sociedad Civil (AMEXME CD. Del Carmen, Club Rotatorio, Mesa Redonda Panamericana Perla del Golfo, Colegio de Notarios, Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de Ciudad del Carmen, entre otros); de igual manera mencionamos entidades paraestatales como Fundación Pablo García, Sistema de Televisión y Radio de Campeche.

⁴ Los foros se transmitieron en vivo en la red social de Facebook, quedando de evidencia y material informativo para los ciudadanos que así lo requieran.

Día uno, temas a tratar: **1.- Combatir la Corrupción y la Impunidad y 2.- Combatir la Arbitrariedad y el Abuso de Poder.** En virtud de los temas tratados se concluyó lo siguiente:

Que, al no existir una definición exacta de la corrupción, es difícil detectarla.

La mayoría entiende la corrupción como el acto de ofrecer y dar, servir o solicitar directa o indirectamente, cualquier cosa de valor para influir debidamente en las secciones de otra parte, para la organización de cooperación y desarrollo económico, el abuso activo o pasivo de los poderes de los funcionarios públicos para obtener beneficios financieros privados y otros beneficios.

Es importante generar confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, hacia los partidos políticos y crear un nuevo campo u otro ámbito en la democracia.

Crear políticas públicas de acercamiento principalmente de los ciudadanos hacia las instituciones públicas para poder disminuir la corrupción y sobre todo generar una cultura ética, preparar a los niños y nuevas generaciones con ese tipo de valores éticos que hoy reclama nuestra sociedad.

Crear una comunicación abierta con la ciudadanía, estableciendo mecanismos de información y portales que den asesorías, buzónes de sugerencias abiertas a toda la ciudadanía, tener una ventanilla donde permita tener denuncias y canalizar a las judicaturas correspondientes, generar acuerdos y recursos con la Federación para poder adquirir equipos especializados para presentar los proyectos y ser autónomos con el mejor funcionamiento de este (Barredo, 2020).

Reducir el abuso cotidiano del poder por los funcionarios públicos de bajo y mediano rango, al interactuar con los ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamento de policías y otros organismos.

Crear un programa de gobierno permanente que establezca directrices y profesionalizar los recursos humanos y equipo que permitan mayor penetración en las comunicaciones e inteligencia, así como organismos autónomos en la prevención, identificación y sanción de los hechos o actos de corrupción.

Crear valores bien cimentados en la familia y reforzados en el sector educativo.

Día dos, temas a tratar: **3.- Mejorar la Gestión Pública y los Puntos de Contacto Sociedad-Gobierno y 4.-Involucrar a la Sociedad y al Sector Privado en Prevención a la Corrupción.**

Y los puntos a resaltar son los siguientes:

Involucrar al ciudadano en el combate de la corrupción con la finalidad de disminuir los actos y hechos de corrupción, para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho para denunciar hechos de corrupción y cumplir las leyes.

La creación de una política de servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera.

Fortalecer el rechazo a la corrupción en los ciudadanos y promocionar la práctica de la denuncia de todos los actos de corrupción.

La modernización de la gestión pública mediante nuevos esquemas institucionales y las de cada región, así como vigilar y sustentar a las instituciones que cambien el esquema de la operación de la función pública, logrando más trascendencia y haciéndola más democrática con la aceptación de la sociedad.

Vigilar los trámites, servicios y los programas públicos en donde se dan la mayor cantidad de interacción entre el ciudadano y los entes de gobierno, evitando los riesgos de corrupción.

Aprobar y aplicar las políticas correspondientes para que puedan entrar a una serie de prácticas y procesos o metodologías que van a servir o ayudar a todos los sectores de la población para tener mejores resultados.

Empoderar e involucrar más a las mujeres, ya que ellas pueden ser agentes positivos para el cambio en la lucha contra la corrupción, buscando ser una sociedad más inclusiva.

La iniciativa privada es el sector que debe establecer condiciones equitativas para hacerlos respetar con normas justas y transparentes, procesos abiertos y competitivos ajenos a la corrupción, para sacar provecho a la tecnología, para escuchar y atender las necesidades y aspiraciones de la población, sobre todo a los jóvenes que se quedan sin empleo y utilizan las nuevas tecnologías.

Tener estos espacios de diálogos permitieron recabar opiniones de académicos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos e integrantes del sector privado de los diferentes municipios del Estado, así como una perspectiva local del fenómeno de la corrupción, enriqueciendo los contenidos y alcances de la PEA.

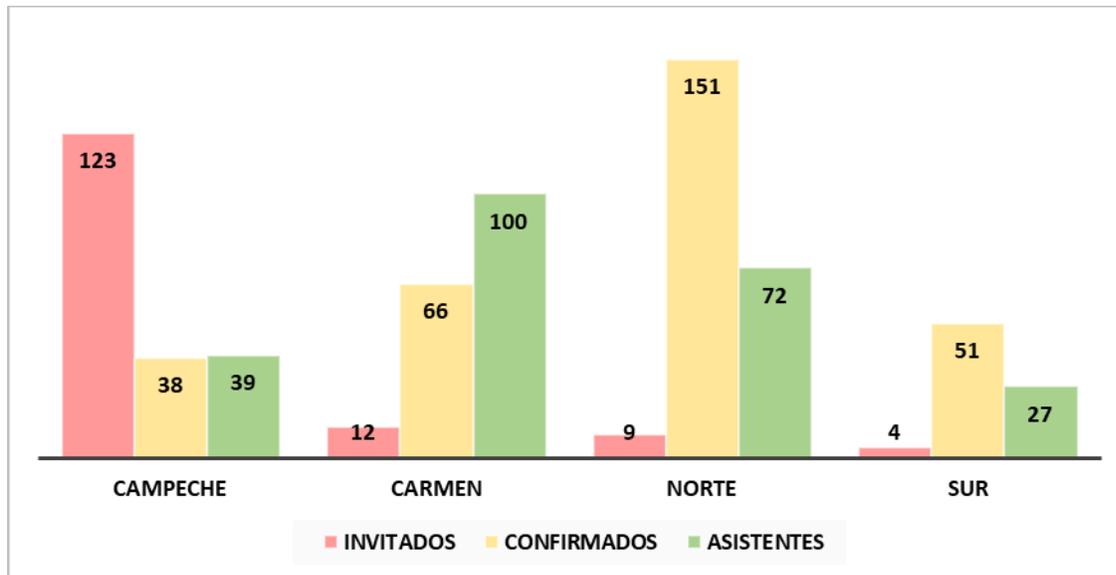
El foro regional contó con la asistencia total de 238 personas de los diferentes municipios, resultando de suma importancia para considerar diversas propuestas al momento de elaborar la PEA.

Para finalizar a continuación exponemos el análisis de participación ciudadana en los foros:

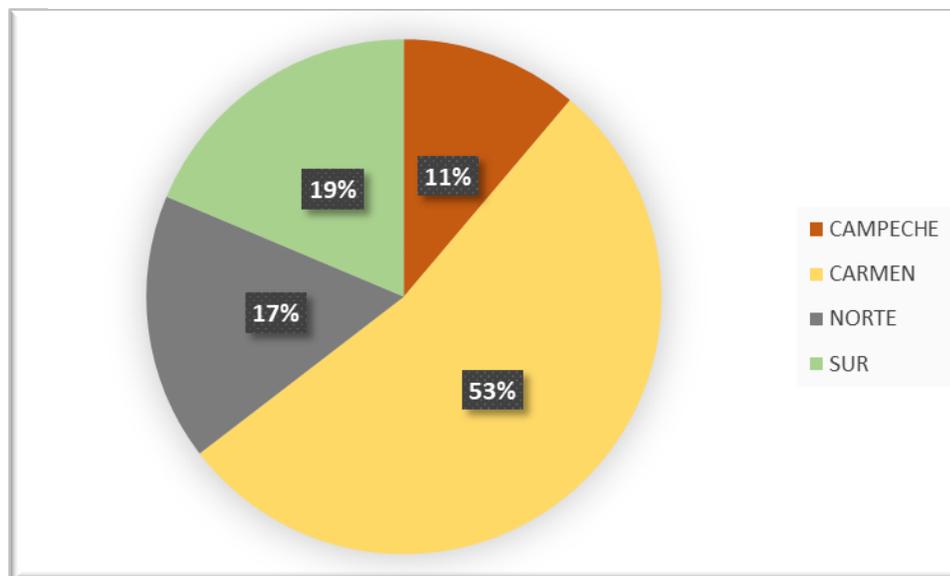
Tabla 1. Relación de invitados y asistentes a los foros virtuales

CUADRO COMPARATIVO DE LOS FOROS (INVITADOS Y ASISTENTES)				
REGIÓN	INVITADOS	CONFIRMADOS	ASISTENTES	% ASISTENCIA
CAMPECHE	123	38	39	31.70%
CARMEN	12	66	100	833.33%
NORTE	9	151	72	800%
SUR	4	51	27	675%
TOTAL	148	391	238	160.81%

Gráfica 2. Invitados, confirmados y asistentes a los foros



Gráfica 1. Porcentaje de participación a los foros por región



ENCUESTA CIUDADANA

Es importante mencionar que la Encuesta Ciudadana fue en línea y fue difundida a través de redes sociales, paginas institucionales de los diversos organismos del Estado y los medios disponibles a nuestro alcance.

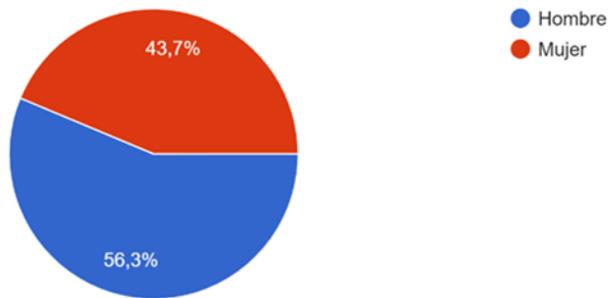
La Encuesta nos permitió enriquecer la definición del problema público y conocer las percepciones de los ciudadanos sobre las causas, efectos y posibles vías de solución al problema de la corrupción, así como las preocupaciones y prioridades de la población con respecto a este tema, con la finalidad de diseñar las posibles soluciones que nos permitan atenderlas.

El periodo de la Encuesta Ciudadana⁵ fue del 18 de octubre al 29 de noviembre del 2020, a través de un programa gratuito en línea, disponible para todos los ciudadanos. Gracias a la Encuesta fue posible recabar opiniones, comentarios y propuestas relacionadas con experiencias, perspectivas y vivencias de las personas en cuanto al tema de la corrupción.

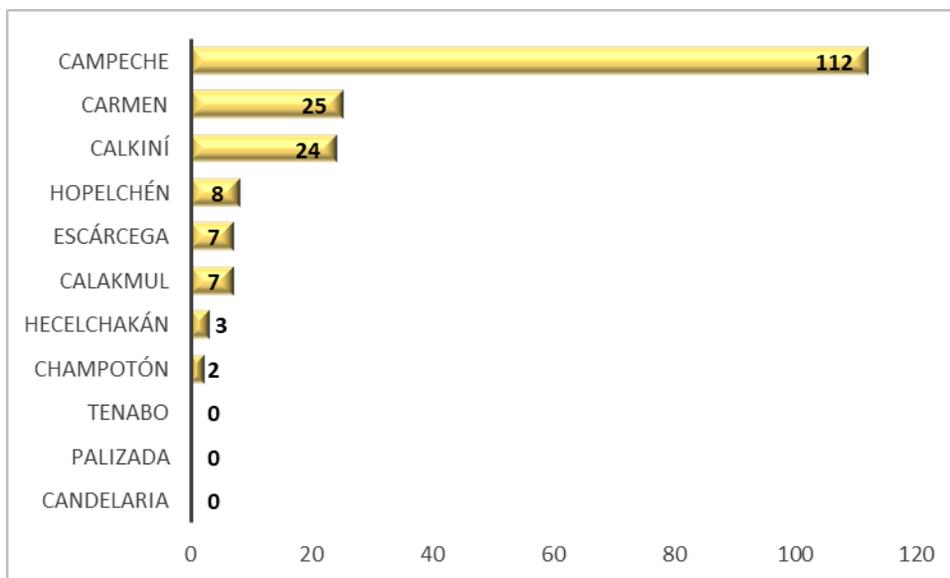
La participación total fue de 188 ciudadanos. El 55.3% (104) fueron hombres y el 44.7% (84) mujeres. En cuanto a los participantes, hubo ciudadanos de la mayoría de los municipios del Estado de Campeche, destacando la participación de los municipios de Campeche (59.6%), Calkiní (12.8%) y Carmen (13.3%), de diversos sectores del Estado, con una participación mayor del Sector Público con un 85.1%. Los siguientes gráficos muestran información más detallada.

⁵ Dicha encuesta fue tomada de la Encuesta que se aplicó a nivel nacional, adoptando y adaptando alguna información que consideramos. Revisada y validada por el Comité Coordinador en el seno de sus funciones.

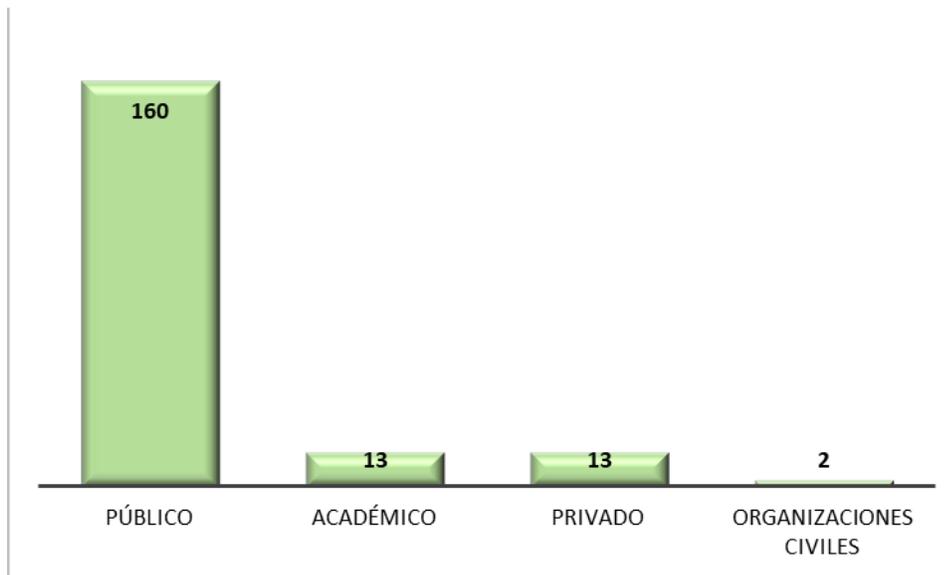
Gráfica 4. Participantes por sexo en el Estado



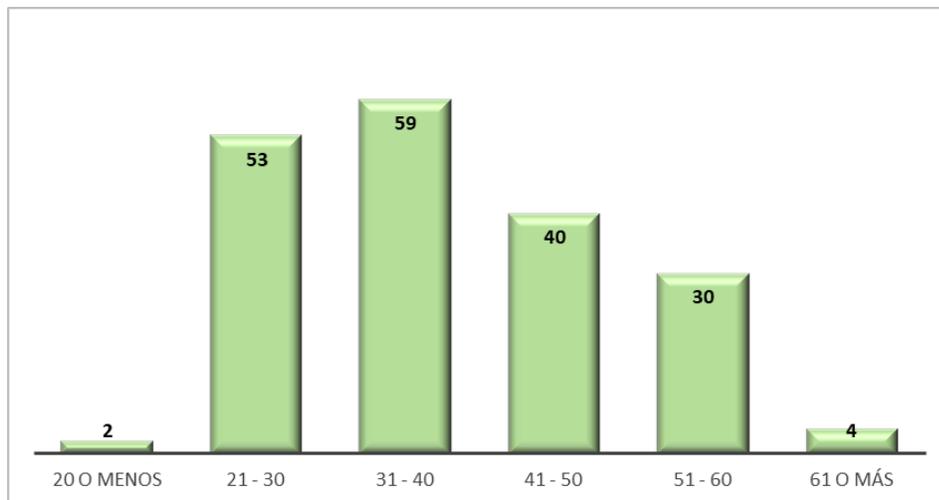
Gráfica 3. Participantes en la Encuesta Ciudadana, por municipio



Gráfica 6. Participantes de los diversos sectores del Estado



Gráfica 5. Rango de edades de los participantes en la Encuesta Ciudadana



A continuación, presentamos algunos resultados que la ciudadanía emitió dentro de la Encuesta Ciudadana:

- El 99.5% de los participantes sabe que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental, establecida para regir jurídicamente al país,
- El 72.3% sabe que el artículo 113 de la Constitución Mexicana habla sobre el Sistema Nacional Anticorrupción,

- La corrupción es aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal (37.76), sin embargo, también la definieron como las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona con o sin cargo público (34.04%),
- La corrupción se debe a que los ciudadanos nos comportamos bajo la idea de que el que no tranza no avanza (33.52%)
- Para combatir la corrupción se requieren mejorar las leyes para establecer más candados, controles y castigos (34.57%),
- Entre las propuestas para combatir la corrupción sobresale generar mecanismos de contratación de funcionarios públicos que sean más rigurosos y en los que se evalúe su profesionalismo y honorabilidad (38.29%),
- Es prioritario combatir la corrupción en la asignación de contratos de obra pública, áreas de compras y contrataciones del gobierno a las empresas (34.04%),
- Los actores más importantes para combatir la corrupción son los servidores públicos (40.42%), seguido por los ciudadanos (29.25%).

En la sección de preguntas abiertas, el ciudadano sugirió crear mecanismos de vigilancia más efectivos en las diversas acciones del gobierno, la sanción correspondiente a los actos de corrupción, la intervención de los ciudadanos, concientización, etc.

Implementar acciones que fomenten los valores desde la familia y la investigación a los servidores públicos que se enriquecen a costa del erario, solo por mencionar algunas peticiones manifestadas por los ciudadanos.

Gracias a la información recabada en el Foro Regional y la Encuesta Ciudadana, así como el análisis de los datos oficiales y evidencia disponible sobre la corrupción, la Comisión Ejecutiva de la SESA se comprometió a entregar una propuesta de la PEA, que presentará las bases para que el Estado implemente acciones necesarias para observar, medir, limitar y sancionar los actos de corrupción.

Durante el proceso de integración de la PEA, se tuvo en cuenta la esencia de las opiniones y propuestas realizadas por la ciudadanía, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los servidores públicos. Integrar la PEA fue un reto mayor, ya que implicó, simultáneamente, elaborar una política robusta, estratégica y operable para los entes públicos de Campeche, de lo contrario, será poco el impacto que generarán los entes al momento de combatir el fenómeno de la corrupción.

PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

La magnitud del problema

En los últimos 15 años la corrupción ha incrementado drásticamente en todos los países, por esta razón se han creado medidas e instrumentos para su combate, estando involucrados el Banco Mundial (BM), Transparencia Internacional (TI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

México no es la excepción en este tema, perjudicando drásticamente el desarrollo y crecimiento económico, lo cual se ve reflejado en los diversos problemas sociales que enfrenta el país. Prueba de ello, instituciones y organismos como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Transparencia Mexicana (TM), entre otros, han mostrado en los últimos años un incremento en los índices de corrupción.

Solo como dato adicional sobre México, Barómetro Global de la Corrupción 2019 (IMCO con información de TI, 2019), menciona lo siguiente:

- 9 de cada 10 mexicanos mencionan que la corrupción sigue siendo un problema para el país.
- 21% de la población encuestada en México consideró que la corrupción había disminuido.
- 44% de las y los encuestados consideraron que la corrupción en México había aumentado en el último año.
- 1 de cada 3 mexicanos reconoce haber pagado un soborno para acceder a trámites y servicios, colocando a México en el segundo lugar de la región con más sobornos.

- Los servicios públicos en los que un mayor porcentaje de mexicanos reporta haber pagado un soborno se relaciona con la policía, el acceso a la justicia y con la provisión de servicios públicos básicos.

En virtud de lo anterior, y gracias a datos proporcionados por el INEGI, uno de los principales problemas que enfrenta Campeche es el tema de la corrupción, aunado a esto, no existe una definición exacta por ser un fenómeno multifactorial, esto es, existen diversos actores sociales ligados a la corrupción que impiden conocer la magnitud del problema e identificar alternativas de solución.

El fenómeno de la corrupción no es 100% observable, es decir, su medición no puede hacerse a partir de observancia directa y resulta difícil de medirla acudiendo a registros o huellas que este fenómeno deja. (INTERNACIONAL, 2016).

De acuerdo con la ENCIG 2019, en el Estado de Campeche, 84.3% de la población de 18 años y más percibió la corrupción como muy frecuente o frecuente, esto genera costos⁶ graves para nuestro Estado, como la confianza entre las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio pleno de derechos, los tipos de trámite, pago o solicitud de servicio, es decir, contacto con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad, trámites vehiculares, pago de predial, atención médica programada, etc. Entre los sectores que más destacan en la frecuencia de la corrupción están los policías, partidos políticos, gobierno estatal, etc.

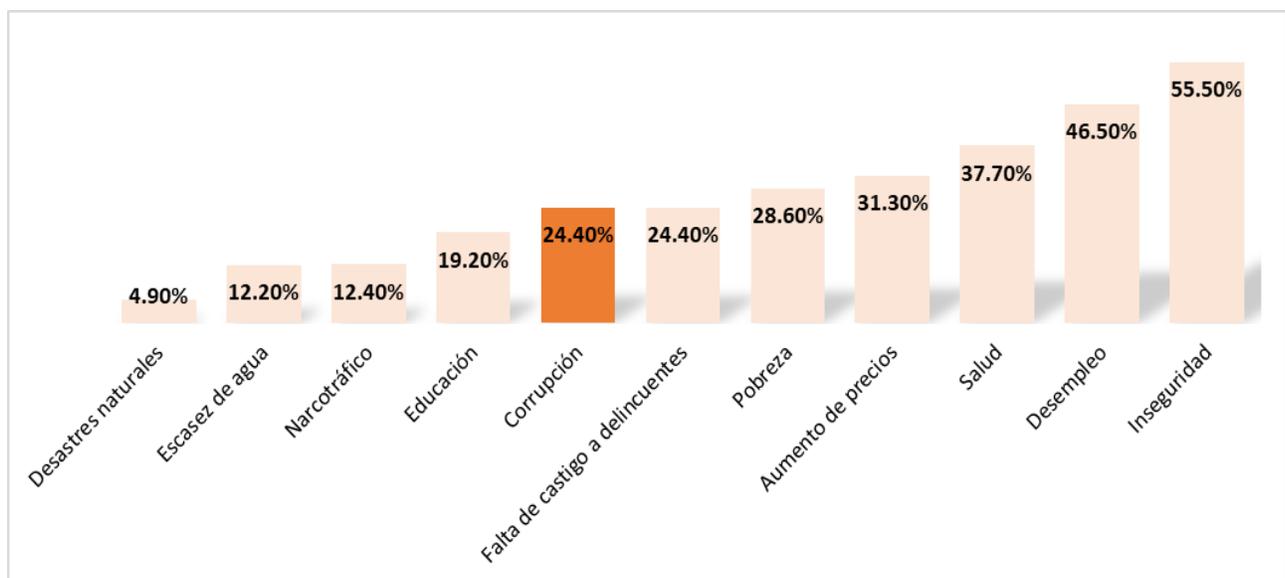
Los trámites con mayor frecuencia de corrupción en Campeche son los contactos con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad y trámites del servicio de energía eléctrica.

⁶ Como dato adicional, de acuerdo con datos oficiales del INEGI, ENCIG 2019, la corrupción genera un equivalente de \$3,822 (tres mil ochocientos veintidós pesos) por persona afectada.

Si bien no se encuentra un dato exacto del costo de la corrupción en el Estado, es posible tener una idea gracias a datos proporcionados por el INEGI, mismo donde señala que en 2019 el costo de la corrupción por persona afectada fue de \$3,822 (tres mil ochocientos veintidós pesos), si lo multiplicamos por las 13,964 personas que experimentaron un acto de corrupción por cada 100,000 habitantes, el costo aproximado de la corrupción en Campeche sería \$53´370,408 (cincuenta y tres millones trescientos setenta mil cuatrocientos ocho pesos) por cada 100,000 habitantes (ENCIG, 2019).

La corrupción es uno de los temas que más generan preocupación, por lo que no es sorpresa que las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, ENVIPE 2019), en el Estado, señale la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día en Campeche con un 55.5% de la población de 18 años y más así lo percibe; seguido por el desempleo con 46.5%; mala atención en centros de salud y hospitales públicos con un 37.7% y, la corrupción con un 24.4%, siendo este último uno de los temas que más afecta a los campechanos.

Gráfica 7. Percepción sobre los problemas más importantes en Campeche 2019



Fuente: INEGI, ENCIG 2019

Es importante mencionar que la corrupción además de ser multifactorial es un fenómeno social, es decir, los ciudadanos cada día adoptan prácticas ilegales de forma natural y cotidiana, y no precisamente como un factor de último recurso, lo anterior se ve reflejado en los siguientes datos de la ENCIG 2019 sobre Campeche:

- Por cada 100,000 habitantes, 63,958 tienen conocimiento de la existencia de la corrupción al realizar un trámite.
- Por cada 100,000 habitantes, 40,781 tienen un conocido que participó en actos de corrupción.
- Por cada 100,000 habitantes, 13,964 participó en un acto de corrupción.

El problema de la corrupción en el Estado es muy amplio y los instrumentos para medirla no alcanzan a cuantificar todos sus rasgos y características, aun así, una de las aproximaciones con mayor aceptación a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que presenta Transparencia Internacional, donde México constantemente ocupa una posición baja en la medición del IPC y ha mantenido en los ciudadanos una alta percepción de corrupción. Esta información, es el reflejo de las entidades del país, entre ellas, Campeche.

Campeche debe sumarse a los esfuerzos del Estado mexicano, que ha desarrollado distintos modelos para el combate a la corrupción desde el sector público, académico y privado, para su mejor funcionamiento y fortalecimiento al combate a la corrupción. Por esta razón, es importante desarrollar diversas estrategias con la finalidad de fortalecer las instituciones, procesos y prácticas que permitan mejorar el control institucional de la corrupción.

Los indicadores de percepción de la corrupción han sido criticados dada su potencial subjetividad y sesgo, sin embargo, brindan una aproximación indirecta del ambiente que perciben las personas con respecto a la eficacia de las instituciones públicas para controlar la corrupción, así como el grado de integridad e imparcialidad que prevalece en el gobierno visto en su conjunto.

Este problema de falta de control no solo es evidente en nuestra entidad sino también a nivel nacional. Al ver la corrupción como una serie de conductas o actos individuales que pueden ser disuadido, prevenidos o vigilados exclusivamente a través de medidas de control, vigilancia y sanción, la posible solución radica en dos elementos: 1) la generación de procesos claros de prevención, investigación y sanción que disuadan conductas individuales; y 2) la existencia de autoridades y servidores públicos comprometidos con su implementación y aplicación.

Todo lo anteriormente mencionado será posible cuando las autoridades, servidores públicos y ciudadanos unan esfuerzos y para ello, será necesario reforzar un canal importante en el Estado, la denuncia. Siendo esta misma un canal efectivo para combatir la corrupción, pero a su vez un canal que en los últimos años ha perdido credibilidad en la gran mayoría de los ciudadanos.

La ENVIPE 2020 estima que en Campeche hubo un total de 127,331 delitos ocurridos, de los cuales solamente se denunciaron 16,532, esto es, 13% de los delitos, sin embargo, solo 11,466 (69.4%) de estas denuncias iniciaron con averiguación previa o carpeta de investigación. Estos datos han llevado a los campechanos a perder interés sobre la práctica de la denuncia, prueba de ello son los 110,799 delitos no denunciados, y entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades se le atribuye a estas mismas, aunado a esto, la pérdida de tiempo con un 43% y los trámites largos y difíciles con 7.3% dentro de las causas atribuibles a la autoridad.

Uno de los argumentos más comunes para explicar la cifra negra o los delitos que no son denunciados ante el Ministerio Público, es la falta de interés de los ciudadanos, sin embargo, las autoridades tienen mucho que ver en esta decisión de la ciudadanía. Esto significa que los delitos quedan en la opacidad, sin la posibilidad de que reciban un castigo y que en consecuencia se siga cometiendo sistemáticamente por la oportunidad y beneficio que implica que los delitos se cometan sin ninguna consecuencia.

Si bien en el Estado se han duplicado esfuerzos para controlar la corrupción en diversos ámbitos (control interno, la auditoría, la fiscalización, la profesionalización de segmentos de la administración pública, las compras públicas, etc.), los resultados no han sido los esperados, evitando de esta manera generar confianza nuevamente en los mecanismos de denuncia.

Por lo anterior, la PEA debe proponer, por una parte, acciones de alcance estatal y nacional y, por otra parte, que conciba a la corrupción como un fenómeno sistémico que se materializa a través de manifestaciones muy distintas como el nepotismo, soborno, las redes de corrupción, etcétera).

Lo anterior nos muestra que realmente existe una magnitud grande del fenómeno de la corrupción en el Estado, y es urgente crear los mecanismos de coordinación con el Sistema Anticorrupción del Estado para combatirla, teniendo en cuenta que se requerirá la colaboración y la participación de todos los sectores de la sociedad para su control efectivo.

Delimitación del problema

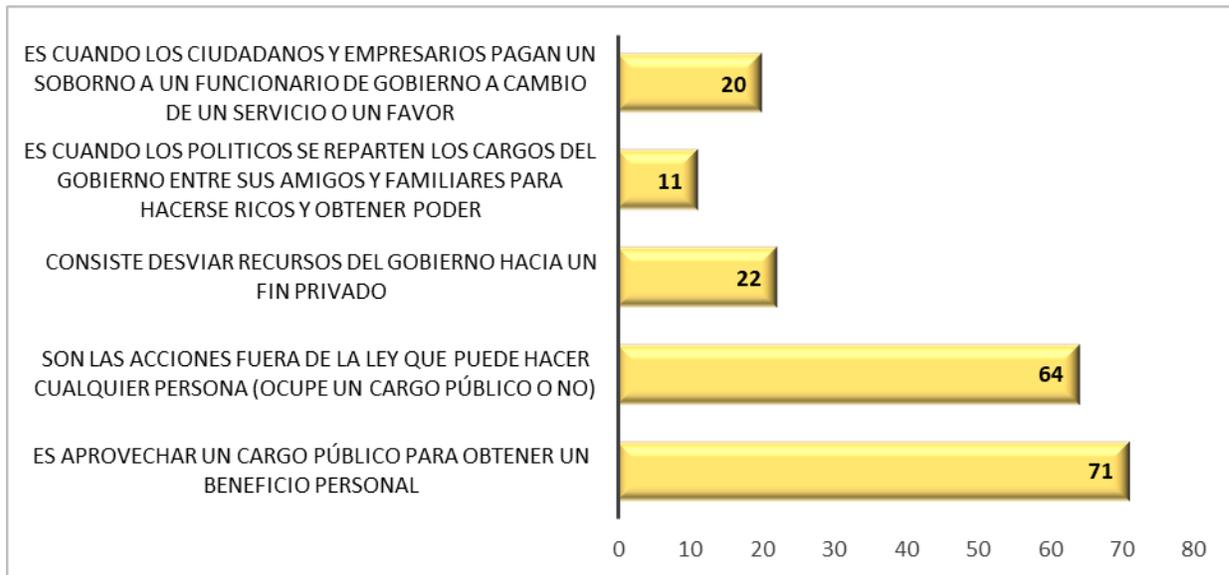
Corrupción e Ilegalidad

Durante el proceso de integración de la PEA se analizaron evidencias como datos oficiales, estudios de organismos, investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, etc., que permitieron delimitar algunos rasgos que parecen caracterizar al fenómeno de la corrupción en Campeche, siendo el primero de ellos la asociación de la corrupción con la ilegalidad, no importando quien haya sido el responsable de dicha actividad (autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano). De igual manera, los resultados de la Encuesta Ciudadana en línea reflejaron que el 34% de la población participante relacionó la corrupción con acciones (de diferente tipo) que se realizan al margen de la ley por servidores públicos o por la ciudadanía.

Como resultado de los mecanismos de consulta y participación ciudadana a través de la encuesta ciudadana virtual (CPC-SESAE, 2020), durante el proceso de integración de la Política

Estatal Anticorrupción de Campeche, el 34.04% consideró la mejor definición de la corrupción como “las acciones fuera de la Ley que puede hacer cualquier persona (ocupe un cargo público o no)”.

Gráfica 8. Definición de la Corrupción, Encuesta Ciudadana



La asociación de corrupción con ilegalidad se puede desagregar en dos factores identificados a partir del proceso de consulta pública y del análisis de evidencia de la PEA, que son:

- 1) La prevalencia de altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, y
- 2) La persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta de la arbitrariedad al abuso de poder.

Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad

La impunidad es la consecuencia de la falta de investigación y castigo de quienes cometen delitos y violaciones a derechos humanos. En nuestro país, gran parte de este suceso se debe a que las víctimas no denuncian sus delitos por la falta de confianza en las instituciones por

considerarlas negligentes, o lo consideran una pérdida de tiempo. (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción en los Derechos Humanos, s.f.).

En otras palabras, la impunidad se puede entender como la situación en la que los presuntos responsables de la comisión de algún delito no reciben un castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes, relacionándola con la incapacidad de las instituciones responsables y la ineffectividad de los procesos existentes para detectar, investigar, substanciar y sancionar a aquellas personas (autoridades, funcionarios, empresarios o ciudadanos) que participan en la corrupción.

De los 188 que participaron en la encuesta ciudadana del Estado de Campeche, 46 mencionaron que la impunidad es la principal causa de la corrupción, mismos que se aprecian en la siguiente tabla:

Tabla 2. La impunidad como principal causa de la Corrupción en Campeche

Principal Causa	Ciudadanos que lo consideraron como principal
La corrupción se debe a que en México los ciudadanos nos comportamos bajo la idea de que el que no tranza no avanza	63
La causa de la corrupción es la falta de condiciones para trabajar y los bajos salarios de algunos funcionarios públicos.	18
La corrupción se debe a la ambición de los ciudadanos y su falta de ética	36
La corrupción se debe a que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos.	46
La corrupción se extiende cuando no existe colaboración y solidaridad en la sociedad para combatirla.	25

Algunos estudios de las organizaciones de la sociedad civil señalan constantemente la poca eficacia de las instancias encargadas para traducir las quejas presentadas por los ciudadanos en investigaciones y en sanciones firmes, así como los largos periodos de tiempo para elaborar carpetas de investigación de los presuntos hechos de corrupción por autoridades o servidores públicos.

El problema de la impunidad en Campeche se refleja en el ámbito de las faltas administrativas, delitos cometidos por servidores públicos, posibles delitos electorales que implicaron algún acto de corrupción, o el inicio de procedimientos o la imposición de multas y sanciones derivadas del proceso de fiscalización y auditoría del ejercicio de recursos públicos.

Como dato adicional, el índice de Estado de Derecho en México 2018 elaborado por el World Justice Project todas las entidades federativas (incluyendo Campeche), están reprobadas, por lo que un reto para las instituciones del Estado es asegurar el cumplimiento efectivo de la ley en temas que inciden directamente en la prevalencia de la corrupción como son la justicia civil, la justicia penal y el cumplimiento regulatorio.

Factor 2: persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad y el abuso de poder.

La discrecionalidad puede definirse como la actuación de algo o alguien sin la influencia de una norma o regla, es decir, aquella decisión que no obedece a una normativa concreta, sino que se basa en el criterio individual de alguien. Sin embargo, no es necesariamente perjudicial siempre y cuando se apliquen:

- Principios técnicos
- Fomenten procesos de toma de decisiones imparciales
- Su aplicación sea transparente y plenamente justificable

No considerar estas tres condiciones abre espacio a la arbitrariedad, así como a la articulación de procesos de toma de decisiones opacos que pueden beneficiar injustificadamente intereses particulares. En otras palabras, la discrecionalidad excesiva genera opacidad y arbitrariedad que contravienen las leyes, dando lugar a los hechos de corrupción.

De acuerdo con el estudio *México: Anatomía de la Corrupción de Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad (MCCI)* señala que sólo el 14% de los mexicanos considera que las leyes

están elaboradas para su beneficio, y gran parte de los mexicanos considera que las leyes se usan principalmente para defender los intereses de los que tienen poder o como pretexto para cometer arbitrariedades. Así mismo, el *Índice de Estado de Derecho en México 2018 del World Justice Project* menciona con claridad los importantes retos que se deben encarar a escala nacional para el establecimiento de límites y controles adecuados al ejercicio de la autoridad gubernamental. A esto le anexamos que 5% de los participantes en la Encuesta Ciudadana mencionaron como prioritario evitar la corrupción dentro de los trámites y servicios.

El 64.36% (121 ciudadanos) que participaron en el Encuesta Ciudadana de Campeche, señalaron que las principales causas de la prevalencia de la corrupción son “la falta de mejoras a las leyes para establecer más candados, controles y castigos” y “el nulo cambio del comportamiento de cada uno de los mexicanos, no solo de los servidores públicos”.

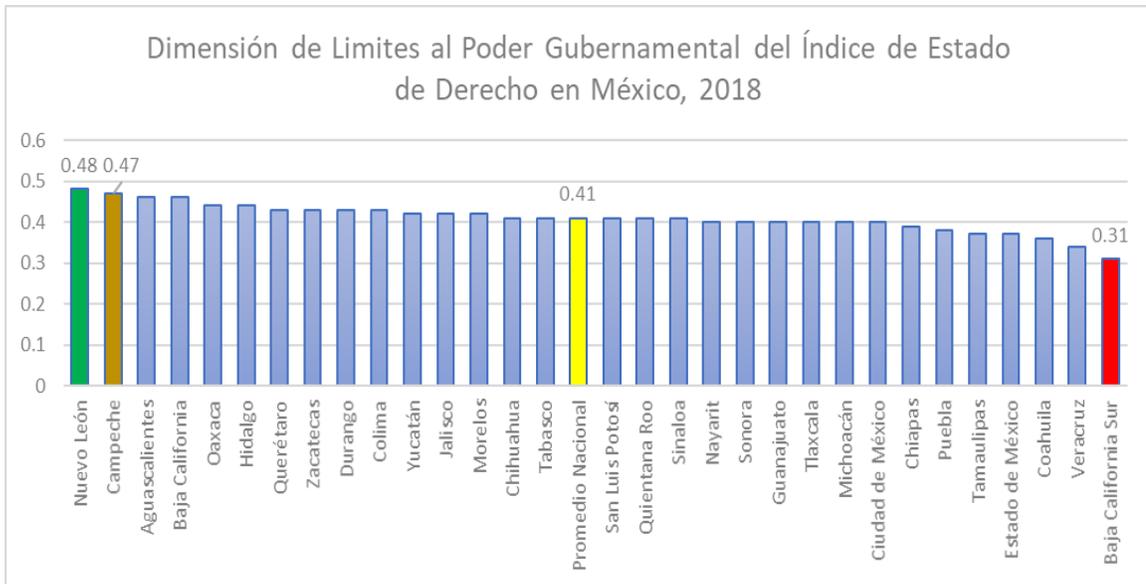
Estas causas se ven reflejados en las faltas administrativas, los delitos cometidos por servidores públicos, los delitos electorales que implicaron algún acto de corrupción, o el inicio de procedimientos o la imposición de multas y sanciones derivadas del proceso de fiscalización y auditoría del ejercicio de recursos públicos.

De acuerdo con el *Índice de Estado de Derecho en México 2018*, ninguna de las 32 entidades de México tiene una calificación perfecta en Estado de Derecho, teniendo un promedio nacional de 0.39 en una escala de 0 a 1. Teniendo como resumen que ninguna entidad de la República tiene una puntuación considerable en el Estado de Derecho y que las mejores puntuaciones son Yucatán (0.45), Aguascalientes (0.44) y Zacatecas (0.44). Aunque el Estado de Campeche se encuentra en el cuarto lugar con una puntuación de 0.43, la cifra no deja de ser alarmante si nos comparamos a escala internacional. (Pública, 2018)

En cuanto a Límites del Poder Gubernamental, el Índice de Estado de Derecho, incluye temas relacionados como la impunidad, la existencia de mecanismos eficaces de sanción, y otros

vinculados directamente desde el poder legislativo como de las instancias de fiscalización y control que potencialmente pueden asegurar en ejercicio imparcial de autoridad. Los Límites de Poder Gubernamental, el promedio general de las entidades federativas fue de 0.41, donde Campeche se encuentra posicionado en el segundo lugar a escala nacional.

Gráfica 9. Dimensión de límites al poder gubernamental del Índice de Estado de Derecho en México, 2018



Fuente: World Justice Project México, Índice de Estado de Derecho en México, 2018

De acuerdo con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, la arbitrariedad se puede definir como todo “acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes dictado solo por voluntad o capricho de su autor, sin un razonamiento suficiente y sin explicación bastante de las razones en que se basa o careciendo estas de cualquier fundamento serio.” (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, 2020).

Debido a la gran extensión de este acto, se han identificado diversos tipos de arbitrariedad que afectan en gran manera a las organizaciones y a los ciudadanos en general, siendo los siguientes:

- Arbitrariedad administrativa
- Arbitrariedad del legislador

- Arbitrariedad judicial
- Arbitrariedad por discriminación
- Arbitrariedad por error
- Arbitrariedad por falta de motivación
- Arbitrariedad por trato desigual

Como podemos observar, el control de la arbitrariedad en el servicio público no solo se reduce al establecimiento de controles externos, sino también a la adecuación y fortalecimiento de controles al interior de las administraciones públicas que permitan incrementar la transparencia, predictibilidad e imparcialidad de las decisiones de gobierno. Es importante destacar la importancia de fortalecer los mecanismos de control interno existentes orientados a delimitar la actuación de funcionarios públicos y a vigilar el desarrollo de procesos institucionales, que permitan brindar certeza dentro de la administración.

Gracias al Libro Blanco de la consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción elaborado por la RRC, se pueden destacar algunas recomendaciones de suma importancia: Fortalecer los mecanismos de control interno existentes orientados a delimitar la actuación de funcionarios públicos y a vigilar el desarrollo de procesos institucionales, que permitan brindar certeza dentro de la administración.

Lo anteriormente mencionado, dado su correcta aplicación, permitirá establecer estándares mínimos de actuación en el servicio público bajo principios de legalidad, profesionalismo, integridad e imparcialidad.

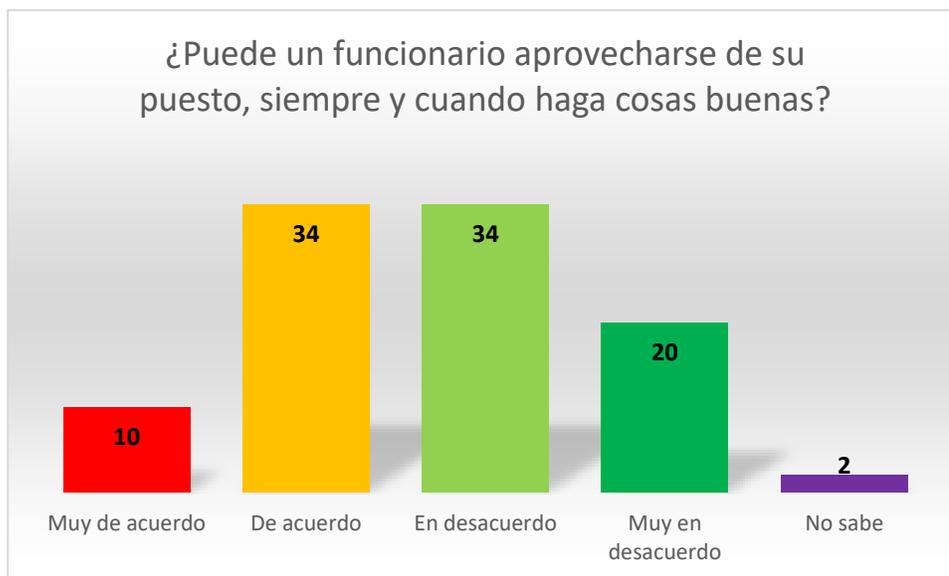
Corrupción y norma social

Una de las causas de la prevalencia de la corrupción en México es su interiorización como una forma de interacción social aceptada, es decir, existe un grado de aceptación muy amplio entre la población con respecto a la realización de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

Se podría decir que la corrupción también se entiende como una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente.

Las cifras de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012 señalan que cuatro de cada diez personas encuestadas están de acuerdo con la idea de que un servidor público puede aprovecharse de su cargo para un beneficio personal, siempre y cuando haga cosas buenas. A continuación, representamos gráficamente las ideas de los ciudadanos.

Gráfica 10. Grado de aceptación que los funcionarios públicos abusen de su puesto



Fuente: SEGOB, ENCUP, 2012, disponible en

Gráfica 11. Grado de aceptación de que los ciudadanos permiten la corrupción



Fuente: SEGOB, ENCUP, 2012, disponible en

Los ciudadanos del Estado aceptan la corrupción, siempre y cuando resuelvan problemas de su vida cotidiana⁷. Algunos estudios señalan que entre 36.5% y 50% de la población entrevistada estuvo de acuerdo con la información de que “se puede pagar por cierto grado de corrupción, siempre y cuando se solucionen los problemas del país”, en otras palabras, ven correcto lo incorrecto, como ejemplo, favorecer a quienes apoyan al gobierno, contratar solamente a personas del partido político en el gobierno o familiares.

Un problema fundamental que se debe considerar en el Estado es la falta de involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, quienes aportarán mucho al momento de controlar el fenómeno de la corrupción.

Este fenómeno se refleja mejor con los resultados obtenidos dentro de la Encuesta Ciudadana aplicada a los ciudadanos campechanos, empezando por el número total de participantes, siendo un total de 188 participantes dentro de los 11 municipios que fueron invitados. Entre los resultados podemos destacar lo siguiente:

⁷ Esta información fue tomada de un comentario hecho durante el Foro Regional.

1. ¿Qué porcentaje define la corrupción como una dimensión social?

El 34.04% define la corrupción como una dimensión social, es decir, no importa el cargo o el nivel social, cualquier persona puede cometer un acto de corrupción.

2. ¿Qué porcentaje considera importante el involucramiento de la ciudadanía?

Lamentablemente, solo el 2.6% de los encuestados consideró como muy importante el involucramiento de la ciudadanía para combatir la corrupción.

3. ¿Qué porcentaje considera que lo principal es un cambio de comportamiento de los ciudadanos?

El 29.78% consideró el cambio de comportamiento de las personas para erradicar la corrupción.

4. ¿Qué fue lo que más propuso el ciudadano como relevante para combatir la corrupción?

El 36.11%, propuso mejorar las leyes para establecer más candados, controles y castigos.

Aunado a lo anterior, existe una gran variedad de estudios y buenas prácticas internacionales que mencionan la importancia de considerar esta dimensión social de la corrupción.

El primer paso para combatir la corrupción es el involucramiento de los diversos actores de la sociedad, esto debido a que, si bien las condiciones institucionales y de gestión son un elemento necesario para aminorar los riesgos de la corrupción, no son suficientes para un control efectivo, es decir, cualquier política en la materia debería orientar su acción también a modificar la norma social que regula el uso de la corrupción como esquema habitual de relación entre gobierno y ciudadanía. Para su efectividad, se consideran dos problemas fundamentales:

1) La distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción, y

- 2) El débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

Factor 3. Distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Entrar a escenarios grandes para combatir la corrupción no basta con adecuar normas o procesos, ni crear campañas para que los diversos actores sociales tengan conciencia con respecto a valores de integridad. Es importante reforzarse con las diversas experiencias que día a día enfrentan los diversos actores de la sociedad, para ello, se deben conocer aquellos espacios de contacto entre el gobierno y la sociedad donde existan mayores riesgos de corrupción, por ejemplo:

- Contacto con autoridades de seguridad pública,
- Permisos relacionados con la propiedad,
- Trámites municipales,
- Trámites vehiculares,
- Trámites para abrir una empresa,
- Adquisiciones o la realización de obras de infraestructura,
- Otorgamientos de los beneficios de un programa social, entre otros.

Al haber muchas brechas que dan paso a la corrupción, nos demuestra que existen muchos canales para diseñar políticas orientadas a la disminución de la corrupción, buscando que la perspectiva de los ciudadanos sobre la corrupción sea cada vez menor. Como ejemplo, la Política Nacional Anticorrupción nos menciona lo siguiente:

- El índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas 2018 del Instituto Mexicano para la Competividad (IMCO) explica como de los años 2012 al 2017, el 0.02%, del total de proveedores registrados en el gobierno (30 empresas), obtuvieron una quinta parte del gasto nacional en contrataciones públicas. El mismo documento señala que a

mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos durante el periodo 2012-2017. Esta forma de contratación es la menos competitiva.

- Asimismo, se señala que solamente el 22% de los contratos asignados a estas compañías fue licitado públicamente.
- El estudio Agenda de Competencia para un Ejercicio Íntegro de las Contrataciones Públicas de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) muestra que en el ejercicio fiscal 2017 existieron diversas prácticas con altos riesgos de corrupción. Entre los riesgos destacados por dicho estudio se destaca el uso de métodos de excepción a la licitación mediante justificaciones ambiguas o subjetivas, se restringe la participación por medio de requisitos innecesarios; se dirigen los concursos otorgando ventajas a determinadas empresas; se tolera la simulación de competencia y; se usan las modificaciones de contratos, concesiones y permisos para evitar la competencia.
- De acuerdo con el Informe Flujos financieros ilícitos de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicado en 2017, se estima que en 2013 en México existieron salidas financieras ilícitas por un valor de 60 mil millones de dólares. El informe también expone que México es el país de Latinoamérica con mayor volumen de estos flujos. Asimismo, se estima una pérdida de ingreso tributario por manipulación de precios en operaciones comerciales equivalente al 4.5% de los ingresos públicos totales.
- De acuerdo con la ENCIG 2017, el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 59%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con 30%.
- Las experiencias de corrupción con autoridades de seguridad pública aumentaron en un 7.89% con respecto al año 2015. El mismo caso se presenta para el trámite de permisos relacionados con la propiedad.

- De acuerdo con la ENCRIGE 2016, el 64.6% de los establecimientos consideraron que se ven orillados a participar en actos con el fin de agilizar algún trámite; 39.4% señaló que otro motivo importante para cometer un acto de corrupción es para evitar multas o sanciones y; 30.7% mencionó como razón la obtención de licencias o permisos. Menos del 15% considero que la corrupción se presenta para ganar contratos gubernamentales o para participar en licitaciones.

Esta información nos da una idea de los retos que enfrentará el Estado para disminuir los riesgos de corrupción en diferentes puntos que vinculan al gobierno con la sociedad (ciudadanía y empresario), es por ello por lo que, solamente involucrando a la sociedad se podrán elaborar políticas eficaces para la disminución de dicho fenómeno, por ejemplo, asegurar que todos estos puntos de contacto orienten las relaciones entre gobierno y sociedad bajo premisas de legalidad e imparcialidad, propiciando con ello un cambio en la percepción sobre la corrupción, así como una adecuación integral de instituciones, procesos y programas.

Factor 4. Débil involucramiento social en el control de la corrupción

Latinobarómetro 2016, menciona que cerca de tres cuartas partes de la población mexicana estuvo muy de acuerdo con la afirmación de que las personas comunes pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, los resultados de la Encuesta Ciudadana aplicada en el Estado, 1.1% de los participantes consideraron la importancia de participación de los ciudadanos en el control de la corrupción y, 6.9% señalaron la participación de los empresarios.

La corrupción es un asunto transversal, pero que afecta de forma más pronunciada a las personas con menores ingresos. Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), los hogares mexicanos destinan en promedio 14% de su ingreso a actos de corrupción,

la situación es aún más grave para las personas que perciben el salario mínimo pues la cifra alcanza 33% del ingreso familiar.

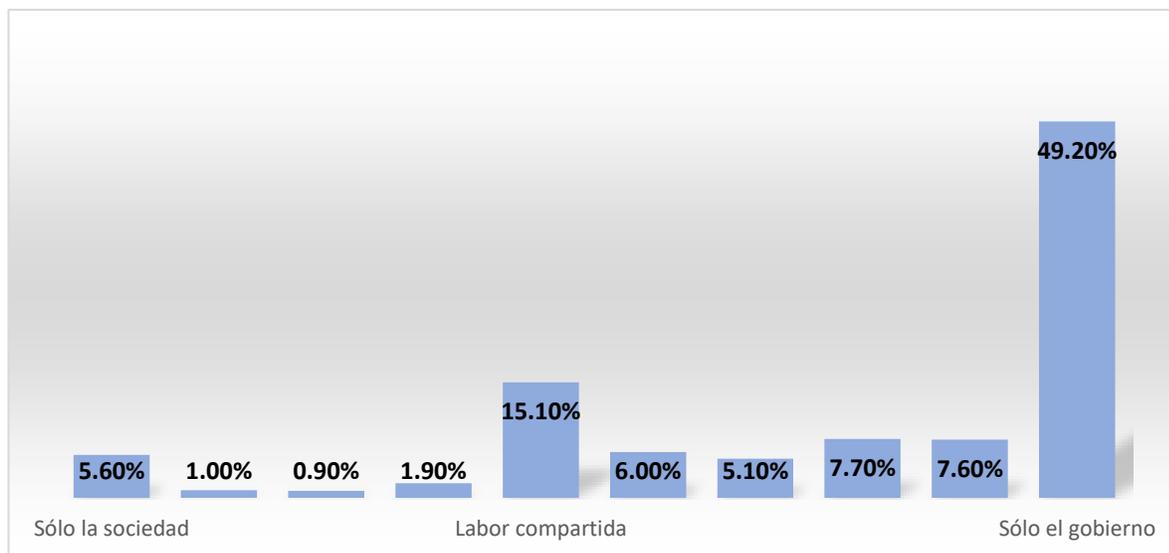
La participación ciudadana en el combate a la corrupción ha crecido en nuestro Estado, incluso se puede pensar que la sociedad está adquiriendo una consciencia sobre la responsabilidad social en el control de la corrupción, sin embargo, los datos oficiales no demuestran evidencia contundente sobre las acciones realizadas en distintos sectores de la sociedad. Prueba de ello, durante la integración de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche, solo el 60.80% de los que confirmaron su participación en el Foro Regional para la construcción de la PEA formaron parte, es decir, 391 confirmaron y asistieron 238, siendo en su mayoría servidores públicos. Teniendo un débil involucramiento por parte de las organizaciones civiles y empresarios.

Además de la falta de involucramiento de dichos sectores del Estado para controlar el fenómeno de la corrupción, existen importantes estudios que nos brindan una idea de la situación real, por ejemplo, en el ámbito empresarial el estudio Integridad Corporativa 500 de MCCI señala que, dentro de las 500 empresas más grandes radicadas en México, solo 60% cuenta con código de ética para sus empleados, la mitad cuenta con políticas de regalos o ha establecido prohibiciones para pagar sobornos, y sólo 20% cuenta con políticas para prevenir el lavado de dinero o el fraude interno. Este mismo estudio identifica que sólo dos de estas 500 empresas alcanzan una calificación superior a 90 puntos, en una escala de 0 a 100, en la evaluación de sus políticas y prácticas de integridad, mientras que 309 (esto es, más de 60% de las empresas evaluadas) obtuvieron una calificación inferior a 50 puntos. Por lo anterior, involucrar a la iniciativa privada para generar mecanismos que controlen la corrupción será fundamental en el Estado.

En cuanto al tema ciudadano, aunque existen las contralorías sociales, estos son espacios poco conocidos y empleados por la población para vigilar la operación de los programas sociales.

De acuerdo con la Política Nacional Anticorrupción, un dato que resulta revelador sobre los retos que se enfrentan para lograr un involucramiento efectivo de la sociedad en el control de la corrupción se desprende de la Encuesta de Movilidad Social 2015 de El Colegio de México. Preguntando de manera expresa quién debería resolver el problema de la corrupción en México, la mitad aseveró que es una cuestión que debe ser resuelta “solo por el gobierno”, mientras que sólo 11% de personas entrevistadas reconoció de forma equitativa la responsabilidad social y gubernamental en el combate de este problema.

Gráfica 12. En una escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?



Fuente: El Colegio de México, Encuesta de Movilidad Social, 2015

La importancia que tiene la sociedad y el sector privado en el tema de la corrupción es crucial, por lo que si se deja esta labor al sector gubernamental existe la gran posibilidad que todo siga igual o peor con el paso del tiempo. Sin embargo, debe reconocerse que incidir en el cambio de una norma social desde la política pública es un reto de largo plazo, que involucra también un cambio valorativo que se refuerce en las experiencias cotidianas de la población.

Independientemente del fomento de la participación y la integridad empresarial, la Política Estatal Anticorrupción debe ir más allá y proponer un proceso a largo plazo que incide desde la educación y los procesos formativos formales, y que las campañas de concientización no sólo se

centren en disuadir actos de corrupción, sino que también generen cambios graduales en la percepción de la sociedad sobre este problema. Naturalmente, el éxito de estas medidas sólo podrá alcanzarse en la medida que se logren adecuar, de forma simultánea, las condiciones institucionales que generan riesgos de corrupción en las instituciones públicas. Sin duda alguna, es un proceso integral que involucra de forma paralela al Estado y la sociedad.

Una visión sistémica: corrupción como orden social

La Política Estatal Anticorrupción de Campeche se asocia al fenómeno de la corrupción (ilegalidad y norma social) y a sus respectivos factores problemáticos asociados (arbitrariedad, impunidad, distorsión de los puntos de contacto y falta de involucramiento social), brindando los elementos necesarios para proponer una aproximación sistémica que integra diversas causas y efectos del fenómeno de la corrupción, permitiendo de esta manera un buen desarrollo de la Política Estatal Anticorrupción y una alimentación correcta a la Política Nacional Anticorrupción.

Tanto la Política Nacional como la Política Estatal de Campeche, debe concebir la corrupción como un fenómeno sistémico que se sustenta en la interacción de múltiples factores de riesgo a nivel institucional, organizacional y de gestión que propicia la prevalencia de la corrupción como norma.

En este sentido, ambas políticas definen la corrupción como el abuso del poder encomendado para un beneficio privado, derivando de esta definición, políticas públicas casi exclusivamente al establecimiento de restricciones, castigos y sanciones que inhiban desviaciones respecto de la norma de los individuos que ejercen algún cargo en la función pública.

A continuación, se presentan algunos puntos que no debe de perder de vista nuestra Política Estatal Anticorrupción:

- Se requiere enfocarla desde una perspectiva sistémica, lo cual implica entender a la corrupción no solo desde el plano individual sino también colectivo, y no sólo desde la

interacción gobierno-ciudadanía sino tomando en cuenta a la esfera social en toda su amplitud.

- Entender a la corrupción como un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e imparciales de autoridad. Dicho orden puede manifestarse en comportamientos sociales institucionalizados, basados en la inobservancia de principios éticos y de integridad.
- Concebir a la corrupción como un fenómeno institucional, y por ende caracterizado tanto por reglas del juego como por normas sociales que, en su conjunto, regulan el comportamiento de los agentes sociales.
- El principal problema que busca encararse a través de la Política Nacional y la Política Estatal es la incapacidad que tiene el estado mexicano a nivel estado como desde la sociedad para controlar la corrupción, es decir, prevenirla, detectarla y sancionarla.

Por lo anterior podemos mencionar lo siguiente:

- El control de la corrupción como problema público debe abordarse desde sus aristas institucionales formales, organizacionales y de las normas sociales.
- Dentro de las reglas e instituciones formales, el control de la corrupción debe establecer restricciones y controles legales que permitan que la autoridad impida la generación de rentas privadas a costa de bienestar general.

Dentro de nuestra Política Anticorrupción, debemos entender el problema institucional formal de la corrupción como un asunto de inobservancia de las reglas formales, para lo cual las soluciones aquí presentadas se orientarán explícitamente a reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad prevalecientes en el Estado.

El control de la corrupción desde el plano de la norma social debe apuntar hacia el desarrollo de acciones que permitan contar con:

- Una ciudadanía más participativa,
- Una sociedad civil más activa y vigilante,
- Promoción de esquemas de autorregulación y corresponsabilidad que permitan un control cotidiano de la corrupción.
- Servidores públicos que devenguen un salario suficientemente bien remunerado de acuerdo con el riesgo, volumen e importancia de su servicio,
- Autonomía en la designación y operación de los diferentes Órganos Internos de Control, que no dependan de las instrucciones que reciban de los titulares de las dependencias o secretarías donde se encuentren adscritos o realicen su función,
- Existencia de una verdadera capacitación del servidor público para la mejora constante del servicio público que presta.

Debido a esto, el objetivo de la Política Estatal Anticorrupción es asegurar la coordinación de acciones de los entes públicos que integran nuestra entidad federativa y el involucramiento de los distintos actores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los órdenes de gobierno. Estos procesos de coordinación e involucramiento se proponen a partir de cuatro ejes estratégicos:

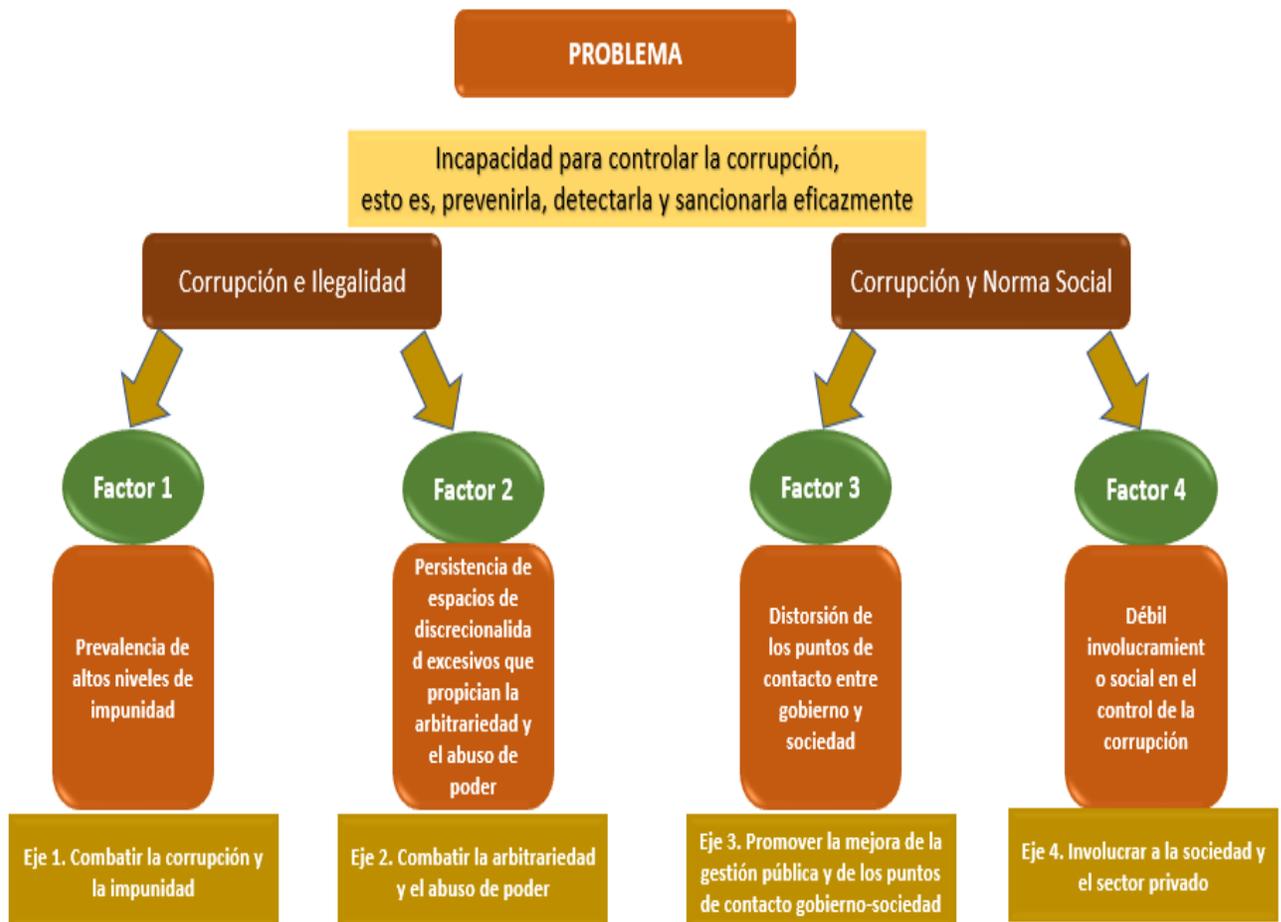
Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado.

Ninguno de los cuatro ejes, por sí solo, establece una identidad propia de la PEA, ni se busca enfatizar un perfil persecutorio o sancionador. Por el contrario, y derivado del mandato establecido en la LGSNA, lo que se busca es articular una Política Anticorrupción que de manera transversal se oriente a la prevención, el control, la detección y la sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.



DIAGNÓSTICO

DIAGNÓSTICO

Realizar un diagnóstico es el primer paso para aplicar correctamente la Política Estatal Anticorrupción, por lo anterior, se presentan datos y evidencia sobre la situación actual de cada uno de los ejes que integran la propuesta, mismos que nos permitirán desarrollar las prioridades necesarias y tener un control efectivo de la corrupción (impunidad, arbitrariedad, involucramiento social y puntos de contacto).

Lo importante de esta información, es que el diagnóstico está basado en datos oficiales y con evidencia generada por diversas instituciones públicas, académicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos que participaron durante el proceso de integración de la PEA.

La Política Nacional Anticorrupción tiene un enfoque de aplicación en todos los entes públicos del país, la ventaja de esto es que a nivel Estado nos será útil toda la información generada, por lo que será un excelente complemento.

Impunidad

La impunidad es la imposibilidad de ser sancionado. Se trata de una excepción de condena o una forma de escapar de la justicia.

Se habla de impunidad cuando el acusado de cometer algún delito en particular no recibe la pena que le corresponde para su accionar. Por lo tanto, no se enmienda su conducta, ni aprende de ella. Es entonces cuando la maniobra de evasión de castigo -o impunidad- se produce por motivos políticos o de otro tipo, y éste que es acusado por transgredir la ley, no recibe ningún castigo ni condena. (Raffino, 2020).

En esta sección se ofrece un breve diagnóstico de la situación que guarda el ciclo de denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas, así como los sistemas de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción en México y nuestro Estado. La consolidación del Sistema de Justicia Penal exige a las entidades federativas, entre ellas, Campeche, la implementación de políticas públicas integrales que, mediante una coordinación interinstitucional, incluyan procesos de planeación articulados, mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación permanentes y continuos, así como una proyección y gasto de recursos eficientes⁸.

En los resultados del Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, no fue contemplado el Estado de Campeche por no cumplir con los requerimientos de información para la construcción del indicador (Freiheit, 2018), esto nos dice de forma urgente que es importante desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas

⁸ Todo lo anterior constituye las condiciones que el sistema de justicia penal requiere para contar con capacidades institucionales y para generar resultados satisfactorios en la procuración e impartición de justicia.

administrativas, así como tener estrategias efectivas para transparentar y difundir toda información proactiva en materia de corrupción.

Por otra parte, según el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX) 2018, elaborado por la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP), señala que México empeora en los índices de impunidad global y estatal. Sin embargo, es importante resaltar que el Estado de Campeche redujo su índice de impunidad más de dos puntos (-2.16) y permanece como el estado más bajo de impunidad (45.0685), logrando de esta forma tener los índices de impunidad más bajos en los últimos dos años. Este mismo estudio señala el énfasis de luchar contra la impunidad para combatir la violencia y la corrupción. Como datos adicionales, menciona que Campeche presenta una reducción de sus agentes del ministerio público para atender a cada cien mil habitantes (9.8 a 3.52), y un aumento significativo de personal operativo en materia de seguridad (122.5 a 198.06) por cada cien mil habitantes. Desde luego esto no es una cifra para pensar que todo está bien, debido a que el mismo estudio en años anteriores (IGI-MEX 2016), señaló que la cadena impune de Campeche devela vacíos de información importantes e inconsistencias en los datos reportados. Por esta razón, es necesario incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección. Investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas

De acuerdo con Julio Hernández Pliego, la denuncia es la voluntaria participación de conocimiento que alguien efectúa, por el cual transmite verbalmente o por escrito al Ministerio Público o a la policía ministerial, los datos que posee sobre el sospechoso o acerca de la probable comisión de un delito de persecución oficiosa. La Constitución general del país, instituye la denuncia y la querrela como las únicas formas legales a partir de las cuales puede iniciarse una investigación.

Para completar lo anterior, podemos mencionar que la base de cualquier sistema eficaz de control de la corrupción se encuentra en la denuncia. De acuerdo con Arellano y Hernández (2016), la denuncia es un mecanismo que tiene la capacidad de:

- Evidenciar hechos de corrupción,
- Propiciar el inicio de investigaciones que deriven de sanciones, y
- Alterar el patrón de relaciones entre actores coludidos en hechos de esta naturaleza.

En el Estado de Campeche, las quejas y denuncias presentadas por hechos de corrupción están al alza, de acuerdo con la ENCIG 2019, a nivel estatal la población de 18 años y más que, sufrió algún acto de corrupción fue de 37,661, de los cuales 831 sí denunciaron y, 29,865 no lo hicieron. Podemos resaltar el poco interés del ciudadano en los últimos años sobre la denuncia, sin embargo, está más que claro que, la mayor parte de los campechanos aun no tienen en claro los mecanismos y una de sus mayores preocupaciones al momento de hacer una denuncia es tener represalias⁹ por parte de las autoridades competentes. Es por ello la importancia de generar procesos homologados tanto a nivel nacional como estatal que garanticen la protección de los ciudadanos al momento de denunciar y la incorporación de esquemas eficaces de quejas y denuncias que permitan anticipar y disuadir los posibles riesgos de corrupción.

La Política Nacional menciona algunas razones destacables por la que los ciudadanos no denuncian:

- Las dificultades que enfrentan los ciudadanos para presentar quejas o denuncias.
- La carencia de esquemas eficaces de protección y anonimato de los denunciantes.

⁹ Esta información fue el sentir de los ciudadanos que participaron en el foro virtual para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción

- La evidencia parece indicar la existencia de un problema de recursos y capacidades (particularmente en las Unidades de Control Interno u homólogas) que impacta en las posibilidades de denunciar hechos de corrupción.

Lo anterior se complementa con las cifras negras que arroja el INEGI, ENVIPE 2020, para el Estado de Campeche, donde las razones primordiales para no denunciar son:

- Pérdida de tiempo con 43%
- Trámites largos y difíciles con 7.3%

Impulsar la mejora y homologación de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de los ciudadanos, proporcionar a los servidores públicos un salario suficientemente bien remunerado de acuerdo con el riesgo, volumen e importancia de su servicio; lograr que exista autonomía en la designación y operación de los diferentes Órganos Internos de Control que no dependan de las instrucciones que reciban de los titulares de las dependencias o secretarías donde se encuentren adscritos o realicen su función, proporcionar capacitación de calidad a los servidores públicos para la mejora constante del servicio público que presta, serán varios de los mecanismos que el SAEC tendrá como reto a partir de la aprobación de la PEA.

Es importante considerar que, con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), a partir del 17 de julio de 2017, y de conformidad con lo previsto en su artículo 92, las autoridades investigadoras del Estado deberán establecer áreas y medios electrónicos suficientes y de fácil acceso con personal capacitado para proveer orientación a cualquier persona que quiera presentar denuncias por presuntas faltas administrativas.

El artículo 93 de la ley referida, señala que las denuncias podrán formularse por escrito, debiendo contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad por la comisión de faltas administrativas y pudiendo presentarse directamente ante la autoridad

investigadora competente o ante la Plataforma Digital Nacional (PDN), que deberá contener el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y hechos de Corrupción, como lo señala el artículo 49 de la LGSNA.

Así mismo, dicha ley establece que las denuncias deberán contener información referente al ejercicio en que se presentan los presuntos hechos irregulares, la descripción de estos y, en su caso, las pruebas que ofrezca el denunciante. Una vez realizada la investigación y calificada la falta como grave o no grave, se deberá turnar el expediente a la autoridad substanciadora correspondiente de acuerdo con el ámbito de competencia en el que se encuentre la presunta comisión de falta administrativa. Cuando derivado de la investigación se tenga certeza de una presunta comisión de delitos, la autoridad investigadora deberá presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente. Por su parte, las denuncias anónimas, encuentran sustento en el artículo 91 de la LGRA; las autoridades investigadoras deberán mantener con carácter confidencial la identidad de las personas que denuncien identificándolos con una clave alfanumérica o número de registro que permita relacionarlo con futuras actuaciones.

Algunos retos importantes a los que nos enfrentamos en la mayoría de los casos es que las denuncias son recibidas por áreas que no son competentes, por lo que resulta importante en nuestro Estado establecer un solo punto de entrada de las denuncias por este tipo de hechos que impacten a escala nacional, con la finalidad de reducir la tasa de desecho derivado de fallas de procedimiento. Adicionalmente, existe una preocupación por la veracidad, impacto y condiciones en las que se presentan las denuncias, por lo que es necesario construir un mecanismo de validación explícito y transparente, que brinde confianza a la ciudadanía y a los servidores públicos para la presentación de denuncias.

En virtud de lo anterior, las autoridades facultadas del procesamiento de denuncias, deberán construir mejores canales de información y comunicación entre las áreas vinculadas, establecer

condiciones adecuadas para elevar la calidad de denuncias, clarificar las rutas que siguen las denuncias desde su presentación hasta su trámite a las áreas competentes, establecer criterios específicos para integrar el sistema de manejo de información (con miras a la Plataforma Digital Nacional) y definir rutas directivas para la integración de información, protección de informantes y denunciantes.

Es importante definir si el proceso de fiscalización que lleva a cabo la ASECAM podría jugar un papel importante dentro del proceso de denuncia e investigación.

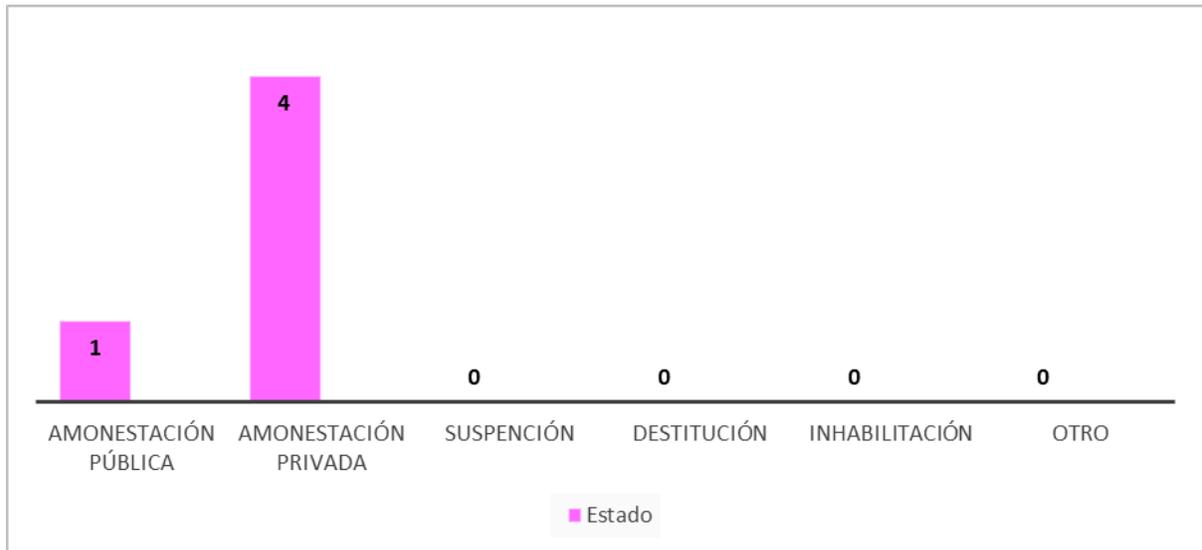
Durante el año 2019 en Campeche, de acuerdo con el INEGI, el número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Administración Pública, según el medio de recepción, fue de 193, de los cuales 24 fueron de forma presencial, 1 a través de aplicación informática, 22 a través del buzón de quejas y denuncias, 20 por vía telefónica, 10 por correo electrónico, 43 escrito mediante oficio, entre otros (73). Teniendo como mayor fuente de confianza por parte de los ciudadanos los escritos mediante oficios al momento de realizar alguna queja y denuncia en nuestro Estado (INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2020).

Respecto a los bajos niveles de denuncias, la principal causa que destacan diversos estudios para explicar esto es la existencia de una percepción social generalizada de la inutilidad de este mecanismo para perseguir, investigar y sancionar hechos de corrupción.

No es sorpresa que la percepción social sobre la denuncia ineficaz sea muy alta en el Estado y el país, mismo que es confirmado con la evidencia disponible de diversos datos oficiales.

Con respecto a las sanciones impuestas a servidores públicos de las instituciones de la Administración Pública en la entidad federativa, la amonestación fue el tipo de sanción empleada, siendo estas públicas y privadas. Para el 2019, el monto total de las amonestaciones fue de 5, las cuales 4 fueron amonestaciones privadas y 1 pública.

Gráfica 13. Tipo de sanciones impuestas en Campeche, derivadas de faltas administrativas 2019

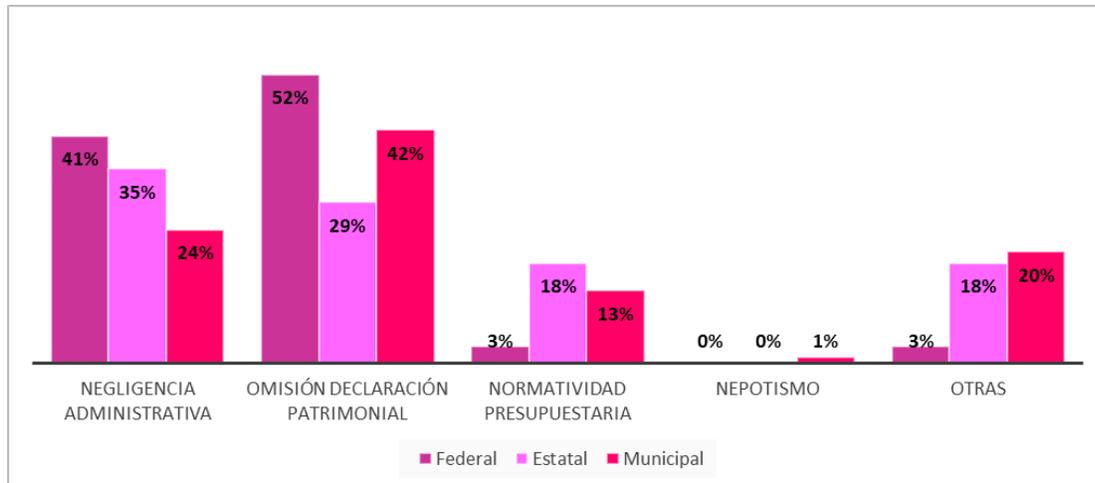


Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2010.

De acuerdo a un análisis realizado en la Política Nacional, la principal causa que originó una sanción administrativa (alrededor de 4 de cada 10 casos) fue la omisión de la presentación de la declaración patrimonial, 52% en el orden federal, 29% en el orden estatal y 42% en el orden municipal; seguida por la negligencia administrativa (sancionada en alrededor de 3 de cada 10 casos en el ámbito nacional), 41% en el orden federal, 35% orden estatal y 24% en el orden municipal. Al igual que en el caso del tipo de sanciones impuestas, no es posible saber las conductas sancionadas en 2 de cada 10 casos en los ámbitos estatal y municipal, ya que ellas fueron clasificadas dentro de la categoría de 'otras conductas'. Siguiendo esta secuencia, Campeche esta comprometido con la presentación de información clara sobre el total de servidores públicos que deben declarar y el total de servidores públicos que han declarado, esto con la finalidad de atender la petición de los ciudadanos que, durante el foro de integración de la PEA externaron el mecanismo complejo que el ciudadano tiene al momento de querer acceder a esta información. En virtud de lo anterior, la SECONT se alineó a los formatos establecidos por el Comité Coordinador del SNA, en relación con las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, siendo de carácter obligatorio para

todos los servidores públicos y lograr de esta forma tener un mejor control de la información, alimentando de esta forma la Plataforma Digital Nacional.

Gráfica 14. Tipo de conducta sancionada 2016, por ámbito de gobierno



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno 2017, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en el Estado de Campeche, la cantidad de conductas sancionadas derivadas de procedimientos administrativos 2019, por tipo, fue de 34 en todo el Estado. En la tabla siguiente podemos analizar dichos datos.

Tabla 3. Sanciones Administrativas, Campeche 2019

Conducta Sancionada			
Campeche	Faltas No Graves		Faltas Graves
	Negligencia Administrativa	Violación a leyes y normatividad presupuestaria	Desvío de Recursos Públicos
	15	13	1

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019

Visto de otra manera, desde una representación gráfica:

Gráfica 15. Sanciones Administrativas, Campeche 2016



Al categorizar las sanciones por tipo de conducta, se hace evidente la poca eficacia de la denuncia como un mecanismo para controlar la corrupción. Si se considera que un porcentaje de las investigaciones derivan del análisis de los sistemas de evolución patrimonial (y concluyen en sanciones por la omisión de presentación de declaraciones) y otro más deriva de procesos de auditoría (que podrían concluir en sanciones por conductas como violaciones a la normatividad presupuestal o negligencia administrativa), el porcentaje más importante de sanciones derivadas de quejas debería concentrarse en negligencia administrativa o en otras conductas. Si se cruza la información de sanciones impuestas y del tipo de conductas sancionadas, lo que se observa es que, para el caso de negligencia administrativa, en 6 de cada 10 casos se impuso como sanción la amonestación (pública o privada), lo cual indica un enfoque de investigación centrado en faltas administrativas no graves (POLITICA NACIONAL ANTICORRUPCION, 2020).

A continuación, presentamos una tabla con información de servidores públicos denunciados en el Estado de Campeche, extraído del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 (INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2020).

Tabla 4. Servidores públicos denunciados por tipo de delito

Estado de Campeche	
Tipo de delito	Denuncias
Abuso de Autoridad	NA
Cohecho	NA
Delitos cometidos contra la administración de justicia	NA
Ejercicio Abusivo de funciones	NA
Ejercicio indebido del Servicio Público	NA
Enriquecimiento ilícito	NA
Evasión de presos	NA
Peculado	NA
Tráfico de influencias	NA

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018

Es importante mencionar que el no aplica (NA), es debido a que se reportó que no se presentaron denuncias y/o querrelas derivado de algún presunto delito cometido por los servidores públicos.

En cuanto a las Sanciones impuestas a servidores públicos derivadas de la comisión de faltas administrativas, Campeche tuvo un total de 5 faltas administrativas, quedando desglosadas en la tabla siguiente:

Tabla 5. Sanciones administrativas, Campeche

Sanciones Administrativas, Campeche					
Amonestación Pública	Amonestación Privada	Suspensión de Empleo	Destitución	Inhabilitación Temporal	Otra
1	4	0	0	0	0

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

Con esto, se refuerza la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para controlar la corrupción. Hasta donde los datos oficiales permiten explorar, lo que se observa es la existencia de un sistema de investigación, substanciación y sanción que, paradójicamente,

tiene como una de sus principales fuentes de inteligencia la denuncia. Sin embargo, conforme se avanza a lo largo del proceso la denuncia pierde fuerza como mecanismo de control: un porcentaje relativamente bajo se traduce en procedimientos de investigación, y un número mucho menor en procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones. Aún peor, cuando alguna denuncia logra detectar una conducta sancionable, es altamente probable que se aplique una sanción menor, en este caso una amonestación pública o privada, creando inconformidad en los ciudadanos, mismos que externaron en el foro virtual la importancia de tipificar a la corrupción dentro de las leyes¹⁰ y volver más rigurosas las sanciones de estas.

Los campechanos deben de saber que el proceso de investigación se inicia cuando la denuncia es turnada a la autoridad investigadora, de ahí la importancia de contar con mecanismos¹¹ de denuncia y el reto de generar condiciones adecuadas para elevar su calidad. Una vez que se han analizado los hechos, la información obtenida y las pruebas, la autoridad investigadora determina si puede presumirse la comisión de una falta administrativa. En caso negativo, se emite acuerdo de conclusión y se archiva el expediente. En cambio, cuando se determina la posible comisión de una falta administrativa se califica como grave o no grave y se emite un informe de presunta responsabilidad, mismo que se turna a la autoridad substanciadora.

La substanciación se lleva a cabo por la autoridad competente de acuerdo con el tipo de falta administrativa o hecho de corrupción de que se trate. Es importante señalar que la LGRA marca que la autoridad substanciadora no puede ser la misma que la autoridad investigadora, al respecto es importante aclarar que cuando la investigación se inicia en la instancia competente para la substanciación, lo único que se debe garantizar es que el personal que llevo a cabo el proceso sea distinto al personal que se encargue de la substanciación.

¹⁰ Gracias a los comentarios realizados por los expertos, se resalta lo siguiente: “Si está tipificada, aunque la corrupción no es un delito, lo que se tipifica es la forma como se manifiesta”.

¹¹ También es importante crear campañas de difusión y concientización para fortalecer la cultura de la denuncia en los ciudadanos.

Entre los retos que trae consigo la implementación de la LGRA para la SECONT se detecta la necesidad de fortalecer las capacidades de investigación para generar inteligencia que permita detectar redes de corrupción. Otro comentario importante que externaron los participantes en el Foro Regional tiene que ver con la falta de recursos presupuestales y capacidades de los OIC de los municipios del Estado de Campeche, al no contar con recursos suficientes, no cuentan con el personal necesario para establecer un área específica para la investigación y otra para la substanciación lo que les impide cumplir con el mandato de la LGRA.

El proceso de investigación y substanciación requiere capacidades de investigación por parte de sus integrantes, disponibilidad de recursos técnicos y tecnológicos, así como facultades para efectuar requerimientos de información. Considerando que los resultados de las auditorías pueden tomarse como insumos en la investigación, es importante fortalecer las atribuciones de los OIC para auditar y los tipos de elementos auditables.

Asimismo, la PNA reconoce la limitada capacidad de las contralorías y de las instancias de control interno de México para presentar denuncias penales en contra de servidores derivado de la ocurrencia de presuntos delitos por hechos de corrupción, identificados de procesos sistemáticos de investigación e inteligencia.

Es necesario mencionar que no se cuenta con información suficiente que permita explicar con precisión el bajo nivel de denuncia por parte de las instancias de control interno. Por ejemplo, la información oficial disponible no permite identificar por qué las autoridades se enfocan en investigaciones relacionadas con faltas no graves, además de que no es posible identificar problemas concretos de los procedimientos disciplinarios que limiten las capacidades de investigación y sanción. Como vimos anteriormente, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, en el periodo del 01 de

enero al 31 de diciembre, solamente en Campeche¹², hay 5 sanciones por faltas administrativas no graves y 0 sanciones por faltas administrativas graves. Cabe mencionar que uno de los compromisos es desarrollar programas estratégicos con las autoridades competentes para detectar y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Por otro lado, el hecho de que el presupuesto de las unidades de control interno esté determinado e influenciado por la institución a la cual supervisan y auditan, puede limitar las capacidades de función objetiva e independiente de estos órganos. En esta línea, en cuanto a los ámbitos estatal y municipal, las entidades fiscalizadoras, los auditores internos y contralores, también enfrentan retos en cuanto a su independencia, debido a que estos son nombrados y pueden ser destituidos a criterios del gobernador (en el ámbito estatal) o del alcalde (en el ámbito municipal).

Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción

Otro elemento que permite garantizar la existencia de un estado de derecho eficaz que controle la corrupción y la impunidad; y que garantice el ejercicio de derechos es, sin lugar a duda, la existencia de sistemas eficaces de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.

Como información adicional, el Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021 de Campeche, tiene como objetivo específico en cuanto a la impartición y procuración de justicia, alentar la especialización en la procuración de justicia y formar investigadores con capacidades científicas y técnicas; así como con servidores públicos más comprometidos con su responsabilidad social (Campeche, 2015).

Estos ámbitos resultan de particular importancia, ya que a través de ellos se buscará investigar y sancionar aquellos hechos de corrupción que, por su naturaleza y alcance, pueden provocar

¹² Información disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/#Tabulados>

las mayores afectaciones al patrimonio del Estado y que han despertado mayor interés entre la opinión pública (por ejemplo, casos de enriquecimiento ilícito de autoridades electas, abusos de autoridad, desvío de recursos, etcétera).

En el Estado se cuenta con poca información sistemática que permita analizar problemas concretos en las labores de integración, substanciación y conclusión de carpetas de investigación, así como en la resolución de procesos judiciales relacionados con la comisión de presuntos delitos por hechos de corrupción. Lo anterior conlleva a la saturación y la poca eficacia de las instancias encargadas de la procuración y la impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.

De acuerdo con información del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, se iniciaron 335 carpetas de investigación en nuestra entidad federativa, relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencias) ya sea por queja y/o denuncia y derivados de auditorías aplicadas.

Estos resultados presentarán un cambio positivo gracias a la expedición de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche publicada el 13 de julio del 2017 y el inicio de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Campeche en el año 2018.

Tabla 6. Averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos (2020), por Entidad Federativa

Estado	2020	Estado	2020
Aguascalientes	246	Morelos	702
Baja California	870	Nayarit	299
Baja California Sur	751	Nuevo León	1,698
Campeche	335	Oaxaca	1,571
Coahuila de Zaragoza	428	Puebla	600
Colima	307	Queretaro	881
Chiapas	173	Quintana Roo	446
Chihuahua	217	San Luis Potosí	587
Ciudad de México	5,603	Sinaloa	635
Durango	443	Sonora	883
Guanajuato	1,242	Tabasco	228
Guerrero	461	Tamaulipas	557
Hidalgo	650	Tlaxcala	170
Jalisco	5,813	Veracruz	208
México	29,202	Yucatán	327
Michoacán de Ocampo	467	Zacatecas	644
		Total	57,644

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020

Con base al mismo estudio, solamente 22 procedimientos de responsabilidades administrativas han iniciado, de los cuales, 20 se han concluido, cabe mencionar que dentro de estas acciones, 26 servidores públicos están sujetos a procedimientos de responsabilidad administrativa. Comparado con el total de carpetas de investigación, se cuenta con porcentajes bajos de procedimientos iniciados y concluidos, por lo anterior, la LSAE reconoce la importancia de implementar mecanismos en nuestra entidad federativa que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos, mismos que permitirán mejores resultados logrando recuperar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones a nivel local, lo anterior con el apoyo de la FECCECAM.

Tabla 7. Porcentaje de carpetas de investigación iniciadas y concluidas con respecto al total de carpetas de investigación 2020, Campeche

Entidad Federativa	Carpetas de investigación	% Iniciadas	% Concluidas
Campeche	335	6.56%	5.97%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

Los datos antes presentados arrojan evidencia sobre la saturación que persiste en las instancias de procuración de justicia de nuestra entidad federativa, para solventar, en plazos razonables, las carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos. Se observa al Estado de Campeche con un 6.56% de inicio y 5.97% de conclusión. No obstante, las fuentes oficiales y las investigaciones consultadas no permiten identificar si estos rezagos se deben a problemas de recursos (falta de personal), de capacidades del personal adscrito, de inteligencia (información sistemática que permita una integración ágil de las carpetas), o de una combinación de ellas en cada contexto. Por esta razón se deben fortalecer las capacidades de investigación de la FECCECAM y de los entes responsables en materia de delitos por hechos de corrupción.

De forma aunada, algunos estudios mencionan el poco interés por parte de las instancias federales de investigar delitos de hechos de corrupción de alto impacto, así mismo, el Informe de Evaluación Mutua para México sobre Medidas antilavado y contra la financiación del terrorismo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) señala que, hasta hace relativamente poco tiempo, la Fiscalía General de la República no consideraba la identificación e investigación del lavado de dinero dentro de sus prioridades. En virtud de lo anterior, Campeche firmó un convenio de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para fortalecer la coordinación en intercambio de información y eficientar las labores de fiscalización y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita, tal como el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Sin embargo, uno de los problemas que

destaca a nivel nacional y estatal es el intercambio de información entre dependencias para la investigación de este delito, la falta de acceso a la información actualizada del sector privado sobre los beneficiarios finales, así como una falta de aplicación de medidas cautelares a disposición de las autoridades que permitan atajar de forma efectiva esta clase de delitos.

Ahora bien, es importante generar en el Estado una base normativa para fortalecer estas técnicas de investigación y solicitar proactivamente mecanismos de asistencia legal mutua cuando haya la necesidad de realizar investigaciones relacionados con flujos financieros.

Campeche se encuentra en la posición 21 con 9 causas penales iniciadas. Por esta razón, una de las sugerencias que dio el ciudadano dentro de los foros fue precisamente fortalecer los mecanismos y dar cumplimiento estricto a las leyes contra los servidores públicos que han cometido faltas.

Tabla 8. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa

Posición Nacional	Entidad Federativa	Causas Penales Iniciadas
1	Estado de México	127
2	Tamaulipas	110
3	Ciudad de México	101
4	Nuevo León	93
5	Chiapas	53
6	Jalisco	48
7	Chihuahua	47
8	Guanajuato	42
9	Baja California Sur	40
10	Oaxaca	40
11	Puebla	39
12	Zacatecas	26
13	Veracruz	25
14	Baja California	24
15	Hidalgo	23
16	Morelos	21
17	Quintana Roo	18
18	Sonora	16
19	Michoacán	14
20	Sinaloa	13
21	Campeche	9
22	Coahuila	9
23	Querétaro	8
24	Aguascalientes	5
25	Tabasco	4
26	Yucatán	4
27	Nayarit	3
28	Guerrero	2
29	Tlaxcala	2
30	San Luis Potosí	1
31	Colima	0
32	Durango	0
Total		967

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018.

Con respecto a los delitos imputados en las causas penales iniciadas en el año 2017, conviene destacar resultados diferenciados en los ámbitos federal y estatal. Mientras las instancias de procuración de justicia tendieron a distribuir las causas penales iniciadas en una variedad de

delitos (fundamentalmente, peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad y cohecho); en el ámbito estatal casi tres cuartas partes de las causas penales iniciadas se orientaron a imputar delitos de ejercicio indebido del servicio público. Cabe resaltar que en el ámbito estatal fueron mínimas las causas penales iniciadas relacionadas con el delito de ejercicio abusivo de funciones y no se inició ninguna vinculada con el delito de tráfico de influencias. Sin embargo, una de las carencias que se observaron en los ciudadanos campechanos es que desconocen de igual manera los tipos de corrupción que existen, esto conlleva precisamente a ver algo mal como algo correcto, y, por ende, a no denunciar estos hechos de corrupción.

Tabla 9. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbitos federal y estatal, 2016

Delito	Federal		Entidades Federativas	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Peculado	272	32%	26	3%
Ejercicio indebido del servidor público	164	20%	699	72%
Abuso de autoridad	152	18%	66	7%
Otros delitos por hechos de corrupción	114	14%	106	11%
Cohecho	97	12%	57	6%
Enriquecimiento ilícito	16	2%	10	1%
Tráfico de influencias	14	2%	0	0%
Ejercicio abusivo de funciones	10	1%	3	0%
Total	839	100%	967	100%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2017, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal,

2017

Se reconoce un conjunto de nueve estados en los que se observan bajos porcentajes de conclusión y altos niveles de rezago, entre ellos, Campeche con un 33.33% de conclusión y un 93.33% de rezago. Esto indica la necesidad urgente de producir inteligencia administrativa y mejorar los procesos correspondientes para lograr concluir los altos niveles de rezagos que existen en el Estado.

Tabla 10. Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas

Entidad Federativa	Porcentaje de conclusión	Porcentaje de rezago
Aguascalientes	7.69%	92.31%
Baja California	22.73%	157.58%
Baja California Sur	18.18%	139.39%
Campeche	33.33%	93.33%
Coahuila	85.71%	135.71%
Colima	33.33%	0.00%
Chiapas	92.24%	286.21%
Ciudad de México	43.57%	57.79%
Durango	69.23%	161.54%
Guerrero	322.50%	555.00%
Hidalgo	99.17%	119.17%
Jalisco	70.93%	183.14%
México	45.50%	83.83%
Michoacán	6.45%	233.87%
Morelos	225.53%	46.81%
Nayarit	50.00%	194.44%
Nuevo León	58.17%	67.32%
Oaxaca	43.00%	160.00%
Puebla	7.29%	26.04%
Querétaro	134.62%	92.31%
Quintana Roo	27.78%	88.89%
San Luis Potosí	0.00%	10.00%
Sinaloa	138.10%	28.57%
Sonora	74.47%	129.79%
Tabasco	76.19%	100.00%
Tamaulipas	94.00%	61.50%
Tlaxcala	120.69%	431.03%
Veracruz	53.97%	353.97%
Yucatán	33.33%	91.67%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2016-2018

Con toda esta información, no es de extrañar que el 24.46% de los participantes en la Encuesta Ciudadana en Campeche hayan considerado la Impunidad como la principal causa de la corrupción. Y crear las posibles soluciones dentro de las prioridades no es una opción, sino una necesidad que los propios ciudadanos campechanos exigen hoy en día.

Arbitrariedad

El tema de la corrupción es un tema global, que afecta de manera general sin distinción de personas. Para que en el Estado logre controlar de manera efectiva la corrupción debe contar con:

- Estructuras administrativas (organizaciones, procesos y servidores públicos) capaces, profesionales y cuyo actuar se guíe por criterios claros, imparciales, transparentes y justificables sobre bases técnicas.
- Dichas estructuras administrativas deben contar con mecanismos de control y rendición de cuentas oportunos, que permitan vigilar el uso de los recursos públicos, y promuevan esquemas de aprendizaje y de mejora continua.

El Barómetro de la Corrupción de América Latina 2019 señala que 9 de cada 10 mexicanos declaran que la corrupción sigue siendo un problema del país, el 44% de las y los encuestados consideraron que la corrupción en México había aumentado en el último año y 1 de cada 3 mexicanos reconoce haber pagado un soborno para acceder a trámites y servicios, lo cual convierte a México en el segundo país de la región con más sobornos.

Por esta razón, es importante que en nuestra entidad federativa se busque disminuir los márgenes de arbitrariedad en el servicio público mediante diversos mecanismos en las administraciones públicas.

Los indicadores mundiales de gobernanza del BM confirman la existencia de una correlación positiva entre las mediciones de efectividad gubernamental y las de control de la corrupción, apuntando hacia dos posibles explicaciones:

1. Que la existencia de gobiernos efectivos, profesionales e imparciales incide positivamente en el control de la corrupción al generar condiciones que reducen la ocurrencia de este

tipo de hechos; además de que incrementan las posibilidades que las decisiones tomadas desde el gobierno se basen en un criterio de universalidad.

2. La puesta en marcha de otro tipo de medidas que controlen la corrupción (por ejemplo, aquellas orientadas a reducir la impunidad o a incrementar el involucramiento y la vigilancia social) pueden promover cambios y mejoras en las administraciones públicas de manera indirecta (ya sea a través de la presión social o la aplicación de esquemas de vigilancia y rendición de cuentas).

Por lo anterior, resulta evidente que un control efectivo de la corrupción implica necesariamente el fortalecimiento del servicio y las administraciones públicas del Estado.

A continuación, se ofrece un diagnóstico general de las condiciones que prevalecen actualmente en México y Campeche al interior de las instituciones públicas, prestando particular atención a tres temas que se consideran clave:

- La profesionalización e integridad en el servicio público;
- La calidad, transparencia y predictibilidad de ciertos procesos de gestión medulares (presupuesto, ejercicio del gasto, planeación, evaluación y contabilidad gubernamental);
- La efectividad de los esquemas de auditoría y fiscalización.

Profesionalización e integridad en el servicio público

El argumento que subyace a la relevancia de este tema en el marco de la PEA es bastante directo: en la medida que los servidores públicos actúen bajo estándares de profesionalismo e integridad, las posibilidades de que ellos se conviertan en sujetos activos de hechos de corrupción disminuyen. De igual manera, conforme el mérito se convierte en un valor apreciado al interior de las administraciones públicas, se incrementan las posibilidades de que las decisiones que se tomen respondan a criterios de imparcialidad y universalidad.

En nuestro Estado, el 19 de septiembre de 2019, se publica la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública del Estado de Campeche, cuyo objetivo es establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, evaluación y control del Servicio Profesional de Carrera para puestos de confianza al servicio de la Administración Pública del Estado de Campeche que formen parte de este. A pesar de ello, se ha encontrado un gran reto para poder implementarla. El servicio profesional de carrera es la excepción, más que la regla, y en aquellos ámbitos en los que opera suele enfrentar importantes restricciones, retos y resistencias. Como resultado de la Encuesta Ciudadana de Campeche, el 38.29% de los ciudadanos señalaron precisamente como propuesta más importante para combatir la corrupción, generar mecanismos de contratación de funcionarios públicos más rigurosos y evaluar su profesionalismo y honorabilidad. Siempre y cuando sean bajo principios fundamentales como el mérito, eficiencia, consistencia, ética, integridad, entre otras.

Un primer aspecto que ha limitado la implementación del servicio profesional de carrera en nuestro Estado se relaciona con la estructura ocupacional de las administraciones públicas. De acuerdo con datos del INEGI 2017, la Administración Pública del Estado de Campeche cuenta con 24,758 servidores públicos, y el régimen de contratación fue confianza, base o sindicalizado, eventual, honorario y otros (INEGI, CENSO NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PUBLICA Y SISTEMA PENITENCIARIO ESTATALES, 2020).

Tabla 11. Personal en instituciones de la APE, según su régimen de contratación 2017

	Confianza	Base/Sindicalizado	Eventual	Honorarios	Otros	Total
Campeche	6,188	17,726	829	5	10	24,758
Nacional	392,385	1,819,576	177,739	74,927	104,137	2,570,443

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018

Al respecto, un análisis realizado por la RRC muestra que solamente 8 entidades federativas en el país cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera o similar (de las cuales no se

sabe con precisión cuántas se aplican de manera sistemática), mientras que los 24 estados restantes establecen ciertas consideraciones genéricas de profesionalización en reglamentos administrativos. En virtud de lo anterior, el estado de Campeche debe instituir un referente legal que fundamente el desempeño y su propia trayectoria de profesionalización en puestos de mayor responsabilidad, mediante la formación y la capacitación.

Tabla 12. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes en el servicio profesional o similar

Ley del Servicio Profesional de Carrera o Similar	Reglamento		
Aguascalientes	Chihuahua	Colima	Coahuila
Baja California	Chiapas	Durango	Guanajuato
Baja California Sur	Guerrero	Hidalgo	Jalisco
Ciudad de México	Edo. De México	Michoacán	Morelos
Quintana Roo	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca
Veracruz	Puebla	Querétaro	San Luis Potosí
Zacatecas	Sinaloa	Sonora	Tabasco
Campeche	Tamaulipas	Tlaxcala	Yucatán
	Chihuahua		

Fuente: RRC. Hacia una Política Nacional Anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018.

Al respecto, el estudio Profesionalización de la función pública en los estados de México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles en 10 entidades federativas durante el año 2016, con base en 5 criterios: Eficiencia (23 puntos), Mérito (20 puntos), Consistencia estructural (27 puntos), Capacidad funcional (25 puntos) y Capacidad integradora (27 puntos).

Los resultados del análisis del BID muestran que ninguna entidad federativa estudiada alcanzó una calificación mínima aprobatoria (Campeche alcanzó una valoración baja con una calificación de 23 puntos, en una escala de 0 a 100).

Gracias a dicho análisis, se puede reconocer la necesidad de establecer en el Estado esquemas de reclutamiento, promoción y desarrollo de servidores públicos basados en el mérito, sin embargo, entre los temas más relevantes que se identifican están los siguientes:

1. Se reconoce la inexistencia de políticas de recursos humanos adecuadas en el ámbito estatal que permitan definir con precisión y visión de largo plazo, las necesidades de personal de acuerdo con las responsabilidades de las instituciones y alineadas de los gobiernos (planes estatales y sectoriales). Esta carencia de planeación en materia de recursos humanos provoca crecimientos inexplicables en las estructuras burocráticas locales, desvinculadas de los objetivos y las metas institucionales.
2. Se identifica también la carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones relacionada con la dinámica de los recursos humanos en las administraciones públicas. Como se detalla, el nivel de desarrollo informacional de los gobiernos estatales en este tema suele centrarse en temas básicos (como nómina o control de gestión) que se alojan en plataformas incompatibles y poco actualizadas.
3. A pesar de la existencia de manuales y perfiles de puestos en la entidad federativa, destaca la existencia de brechas de calidad, detalle y actualización entre ellas. De acuerdo con el análisis, se reconoce que una constante a nivel estatal es encontrar manuales de organización y perfiles de puestos que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.
4. Se destaca la carencia de esquemas adecuados de evaluación del desempeño de los servidores públicos en nuestra entidad federativa. Más que centrarse en aspectos relacionados con la eficiencia y la productividad del trabajo burocrático, las evaluaciones a servidores públicos suelen centrarse en aspectos formales de cumplimiento normativo, que impide conocer el logro real de resultados.
5. Finalmente, y aunque se reconoce que es el elemento más desarrollado en los servicios profesionales de las entidades federativas, se reconoce la inexistencia de políticas de capacitación en el servicio público, alienadas a la planeación o a programas estructurados de desarrollo profesional. Al respecto, el estudio reconoce la necesidad de vincular la capacitación con políticas de recursos humanos comprensivas que permitan asociar,

desde la planeación, brechas y necesidades de formación con los objetivos concretos de las políticas de recursos humanos.

De forma inmediata, Campeche debe promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público, para garantizar un mejor control de la corrupción y todo lo que conlleva.

La existencia de servicios profesionales de carrera no implica, necesariamente, el reclutamiento de servidores públicos con base en el mérito. De acuerdo con información de la SFP, entre enero de 2012 y julio de 2017 se realizaron poco más de 32 mil concursos de ingreso al SPC en la APF, de los cuales cerca de 25% (esto es, cerca de 8 mil) fueron declarados desiertos. Más importante aún, estas cifras muestran que en poco más de 19 mil casos se utilizó la regla de excepción que permite la contratación temporal de servidores públicos sin necesidad de que la dependencia se sujete al procedimiento de reclutamiento y selección meritocrático (artículo 34 de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera). Como diversos estudios han advertido, la utilización excesiva del artículo 34 de la LFSPC vulnera la base del sistema, ya que abre la puerta para la contratación temporal de personas conocidas -y que no necesariamente cuentan con los méritos necesarios- pero que, una vez incorporados a la institución, pueden aprovechar su posición para ganar los concursos de selección una vez concluidos los periodos temporales de contratación. Sobre este punto, conviene destacar la recomendación hecha en el marco de la Quinta Ronda del MESICIC, en el sentido de establecer criterios claros, justificables y razonables sobre la utilización del criterio de excepción para la contratación temporal de servidores públicos al amparo del artículo 34 de la ley en comento.

Es posible identificar algunas recomendaciones puntuales que, a nivel de gestión, pueden fortalecer el desarrollo en el mediano plazo del SPC. Entre los puntos más importantes que Campeche debe tomar en cuenta se encuentran:

1. Reconocer la necesidad de desarrollar políticas y modelos de gestión de recursos humanos con visión de mediano plazo; y vinculadas con la planeación nacional y los ciclos presupuestarios.
2. En sintonía con lo comentado anteriormente, se alerta sobre el uso excesivo de la regla de excepción para la contratación temporal de servidores públicos (artículo 34 de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera), lo cual abre la puerta a posibles contrataciones con sesgo discriminatorio e inequitativas.
3. Se reconoce también cierta pérdida de capacidad directiva en la conducción de la estrategia de profesionalización.
4. Asimismo, se insiste sobre la necesidad de fortalecer las estrategias desarrolladas en todos los subsistemas que integran el SPC-APE, y no solo en el de ingreso. Como destacan los autores, en el caso de este servicio civil resulta crucial profundizar las estrategias de evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como las acciones realizadas en el subsistema de desarrollo profesional.
5. Por último, y aunque el mismo documento reconoce la dificultad de emprender un cambio de este tipo, se sugiere desarrollar acciones que -de manera gradual- incorporen elementos de profesionalización en el segmento de empleados de base.

De igual forma, las distorsiones que se pueden generar en los sistemas de carrera como resultado del uso sistemático de excepciones puede desencadenar resultados perversos, generando así riesgos de corrupción.

Gracias a un estudio de la OCDE sobre integridad en México, podemos conocer la necesidad de adecuar en nuestro Estado los esquemas existentes de promoción de la integridad en las instituciones públicas, promoviendo un cambio del actual modelo sancionatorio a otro que promueva la socialización de valores asociados con la integridad en el servicio público desde un enfoque preventivo.

En Campeche existen códigos de ética, de conducta y las reglas de integridad para la APE, sin embargo, es necesario destacar y hacer promoción de valores fundamentales del servicio público para que los funcionarios públicos tengan claro conocimiento sobre las conductas indebidas, el comportamiento que se espera en el servicio público, así como un plan de gestión de riesgos de conflicto de intereses y hechos asociados a la corrupción.

En este sentido, la OCDE recomienda dedicar los recursos y capacidades necesarias para implementar efectivamente las políticas de integridad. Ello incluye, como ejemplo, personal permanente y totalmente capacitado para llevar a cabo las acciones necesarias en materia de prevención de la corrupción y promoción de la integridad pública.

Los esquemas de promoción de la integridad en el servicio público no deben ser concebidos de forma desarticulada, sino como parte de una estrategia integral que tenga como propósitos fundamentales, primero, fortalecer los procesos de planeación en materia de recursos humanos, segundo, asegurar el incremento gradual en la cobertura y en la aplicación de esquemas de profesionalización basados en el mérito en las administraciones públicas de todo el Estado y, tercero, socializar una serie de valores públicos relevantes que -en refuerzo con los mecanismos de mérito- prevengan la comisión de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

Procesos institucionales

La articulación de administraciones públicas imparciales requiere de la existencia y aplicación efectiva de procesos de gestión claros, transparentes y justificables, en aspectos clave como la planeación, la integración presupuestal, el ejercicio del gasto y la evaluación. La situación opuesta puede generar riesgos de corrupción, debido a la opacidad y la ambigüedad que abren puerta para un uso excesivo de la discrecionalidad burocrática que, en contextos de baja profesionalización, pueden conducir a la arbitrariedad. En el Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, establece la corrupción como un fenómeno que deriva

directamente de la discrecionalidad inherente a los procesos institucionales existentes en la administración pública. Desafortunadamente, la evidencia disponible en el Estado suele funcionar bajo lógicas ambiguas y poco predecibles, así como en contextos de alta opacidad.

A continuación, se presentan los resultados de algunas investigaciones¹³ realizadas desde la sociedad civil que dan cuenta de este escenario en temas relacionados con la integración presupuestal y el ejercicio del gasto público; así como con la planeación y ejecución de programas sociales.

Tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, el manejo de presupuesto suele realizarse en un ambiente de poca claridad y discrecionalidad, esto a pesar de importantes reformas que se han llevado en los últimos años.

De acuerdo a la PNA, una primera área de riesgo que debe tomarse en consideración se encuentra en el proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto. Al respecto, conviene destacar el estudio Descifrando la caja negra del gasto de México Evalúa, en el que se identifican una serie de prácticas poco claras y discrecionales con respecto al manejo presupuestal en el ámbito federal durante el periodo 2005-2012, entre las que destacan:

1. Un ejercicio anual de recursos presupuestales mayor, en alrededor de 8% (o 260 mil millones de pesos promedio) en comparación al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
2. Modificaciones presupuestales absolutas (que suman las ampliaciones y recortes totales aplicados en diversos ramos) que ascendieron en promedio a 600 mil millones de pesos anuales.
3. Prácticas sistemáticas de adecuaciones durante el ejercicio presupuestal en diversos ramos y dependencias, sin que existan justificaciones claras de necesidad o desempeño.

¹³ Dicha investigación y análisis fue realizado por las organizaciones civiles y la academia que sirvieron como propuestas al momento de realizar la PNA.

Al respecto, destacan los ramos de Aportaciones de la Seguridad Social, y Previsiones Salariales y Económicas como las áreas del gobierno en donde se realizaron las mayores adecuaciones.

4. Durante el periodo de estudio, se identifica también la existencia sistemática de ingresos excedentes, o extraordinarios, que durante el periodo de estudio significaron alrededor de 8% de los ingresos totales estimados.
5. Relacionado con el punto anterior, esta investigación identifica que no existe claridad y transparencia con respecto al destino que tuvieron los ingresos excedentes, más allá de que su asignación no implicó un proceso de discusión y aprobación legislativa.

Analizando lo anterior, al igual que los investigadores de México Evalúa, el Estado de Campeche debe reconocer la necesidad de ordenar y de brindar mayor transparencia y rendición de cuentas a un proceso de integración y ejercicio presupuestal en el ámbito estatal que, dada la evidencia disponible, puede estar en el mismo caso de ambigüedad y opacidad.

En otro estudio de México Evalúa (Mariana Campos, 2018), se analizan los riesgos de opacidad y arbitrariedad que pueden existir durante el ejercicio del gasto federal a través del Ramo General 23 “previsiones salariales y económicas”. De acuerdo con los autores de este estudio, el riesgo de arbitrariedad en el ejercicio del gasto es particularmente sensible en este ámbito ya que, a diferencia de otros Ramos como el 33, su ejercicio y modificación no se encuentra regulado por ninguna legislación. Como consecuencia de esto, la autoridad cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para su distribución y ejercicio.

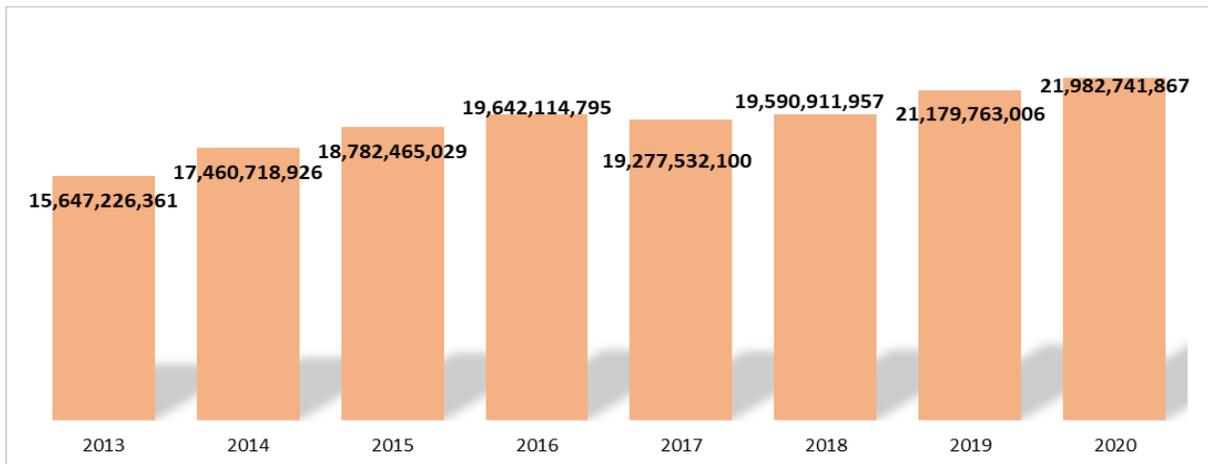
Si bien la intención de este ramo general pudiera ser positiva, contar con fondos de reservas no etiquetados para atender contingencias, pudiera abrir espacios para la arbitrariedad. En esta investigación se destaca que los alcances del Ramo 23 no se limitan a la administración de recursos extrapresupuestarios que sirvan de contención ante la ocurrencia de contingencias o el aseguramiento del balance presupuestario, sino que dentro de este rubro se incluyen programas

(sin reglas claras), entre los que se encuentran esquemas de subsidios y transferencias a entidades federativas y municipios.

Gracias al estudio Descifrando la Caja Negra del Gasto, señala que en México existe una brecha entre el presupuesto que aprueba la Cámara de Diputados y el que realmente ejerce el Poder Ejecutivo. Campeche no es la excepción en estos temas, debido a la existencia de una brecha entre el presupuesto aprobado por el H. Congreso del Estado y el Presupuesto ejercido (Campos, 2014).

A continuación, se presenta una gráfica donde se muestra la diferencia desde el ejercicio fiscal 2013 hasta el 2019 del Estado de Campeche.

Gráfica 16. Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para los ejercicios fiscales 2013-2019.



Fuente: Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche

Tabla 13. Presupuesto aprobado vs total de ingresos y total de egresos 2015-2020, Gobierno del Estado

Año	Aprobado	Total de ingresos	Total de egresos
2015	18,782,465,029	23,044'498	23,168'692
2016	19,642,114,795	21,369'593	21,475'765
2017	19,277,532,100	22,133'822	22,862'079
2018	19,590,911,957	25,667'845	25,153'667
2019	21,179,763,006	24,208,463	23,198,332
2020	21,982,741,867	N/D	N/D
N/D* Aún no se encuentra disponible la cuenta pública del ejercicio fiscal 2020			

Fuente: Cuenta Pública Estatal Armonizada del Gobierno del Estado de Campeche

Por lo anterior, es necesario concebir el presupuesto como una herramienta de los ciudadanos campechanos y no como una herramienta del gobierno, generando las bases claras y precisas para brindar la información exacta sobre cada gasto que el gobierno realice.

Sobre esta base, y al igual que el análisis general del proceso presupuestario, es importante señalar la urgente necesidad de generar criterios y procedimientos claros, transparentes, entendibles y alienados a una lógica de planeación en nuestra Entidad Federativa, que justifiquen la distribución de estos recursos.

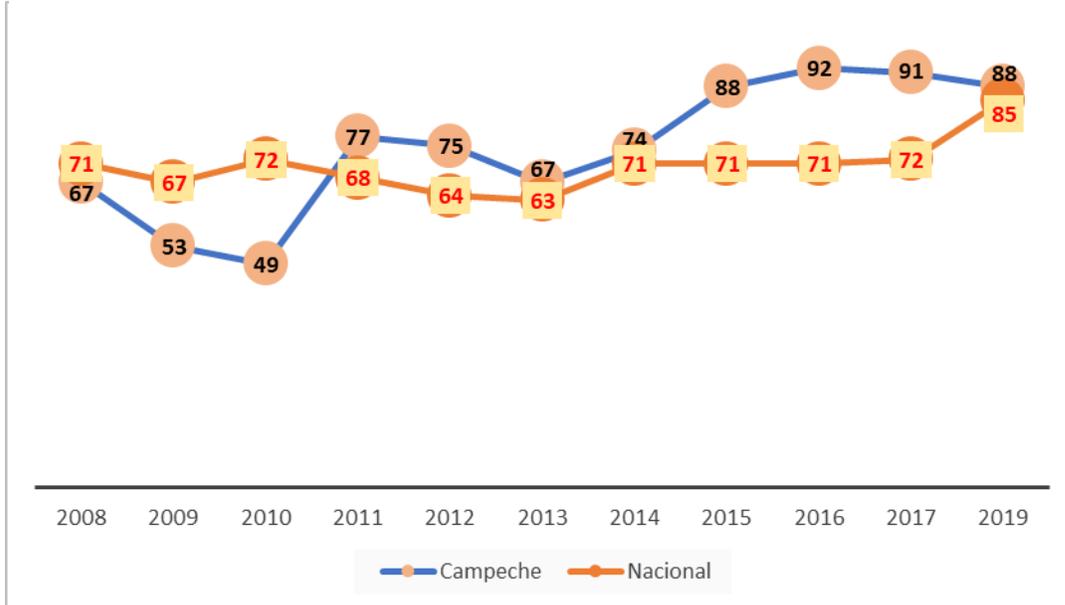
En forma similar a lo señalado en el estudio antes citado de México Evalúa, la organización Fundar (2018), realiza un análisis detallado del funcionamiento de los fideicomisos públicos en las entidades federativas, y concluyen que esta clase de mecanismos funcionan bajo esquemas de opacidad y discrecionalidad. En ese estudio Fundar reconoce la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos; además de establecer criterios claros y justificables que permitan identificar con precisión la constitución, operación y resultados de los fideicomisos en México.

El Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) del IMCO, “mide de manera anual la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas y verifica el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental, fomenta una serie de buenas prácticas contables y tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad en el manejo de los recursos públicos estatales”.

De acuerdo con el IIPE, los responsables de la opacidad en los presupuestos estatales son tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso Estatal, dado que existe mucha información que se oculta como la deuda pública, sueldos y salarios/plazas y fideicomisos. Debido a esto, Campeche debe sumarse al esfuerzo del Gobierno Federal para fortalecer la austeridad y transparencia.

La calificación del Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) 2019, para Campeche fue de 87.9% colocándolo en el lugar 18.

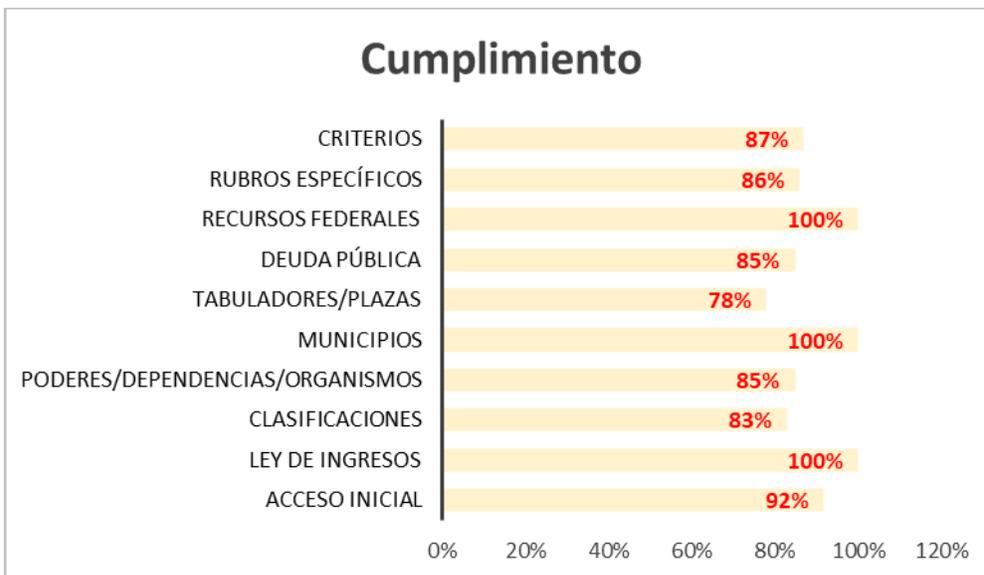
Gráfica 17. Índice de Información Presupuestal Estatal del estado de Campeche 2008-2019



fuelle: IMCO (2019). Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE).

Este mismo estudio, muestra el cumplimiento de Campeche por sección para su mejor comprensión:

Gráfica 18. Cumplimiento por sección en el estado de Campeche



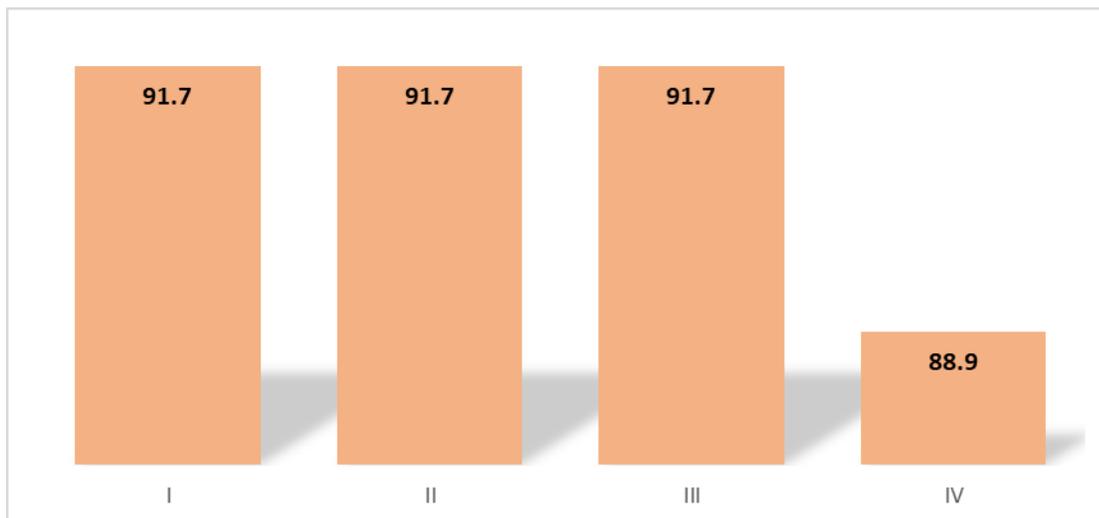
Fuente: IMCO (2019). Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE).

El Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) del IMCO, muestra un análisis a la transparencia y acceso a la información financiera de las administraciones estatales de México en forma trimestral y por ejercicio fiscal (anual). Este índice da a conocer cómo los gobiernos estatales planean y ejercen los recursos públicos y califica aspectos que éstos deben cumplir para mejorar la calidad de la información financiera, la planeación y la eficiencia del gasto. Tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la normatividad existente en materia de contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas que se han implementado en algunas entidades federativas.

Para el ejercicio fiscal 2018, Campeche tenía un índice de 91.0%, lo cual lo colocó entre los tres estados más altos, sin embargo, para estos temas Campeche debe buscar obtener el 100% impulsando la consolidación y evaluación de los procesos de armonización contable, y diversos mecanismos que fortalezcan la disciplina financiera (IMCO, 2018).

Fuente: IMCO. Resultados trimestrales en el IIEG. Ejercicio Fiscal 2018

Gráfica 19. IIEG trimestral, Campeche 2018



Por lo anterior, el IMCO propone institucionalizar las mejores prácticas de contabilidad gubernamental y transparencia presupuestal para la elaboración y aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos; contar con unidades de evaluación que vinculen de manera

obligatoria los resultados de su desempeño y la asignación de recursos en los ejercicios fiscales; y redoblar esfuerzos para incrementar el monitoreo del presupuesto y evitar la austeridad letal en programas prioritarios para la población.

El Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF), es un instrumento estadístico que refleja el nivel de disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por las entidades federativas, información que sirve como insumo para evaluar no sólo su desempeño en el manejo, administración y ejecución de los recursos públicos, sino también para conocer las acciones realizadas por cada gobierno en aras de transparentar el desempeño de su gestión (ITDIF, 2020).

En los resultados 2020, el ITDIF coloca a Campeche en el lugar 14 con una puntuación de 82.04, un poco más arriba del promedio que fue de 78.40, y se puede destacar lo siguiente:

Gráfica 20. Calificación de Campeche por bloque, ITDIF

Entidad	BLOQUE I	BLOQUE II	BLOQUE III	BLOQUE IV	BLOQUE V	BLOQUE VI	TOTAL
	Marco Regulatorio	Marco Programático	Costos Operativos	Rendición de Cuentas	Evaluación de Resultados	Estadísticas Fiscales	
Calificación máxima	1	24	25	25	10	15	100
Promedio	0.77	19.44	17.66	22.17	7.06	10.66	78.4
Campeche	1	21.6	17.36	24.23	10	7.85	82.04

Fuente: AREGIONAL 2020

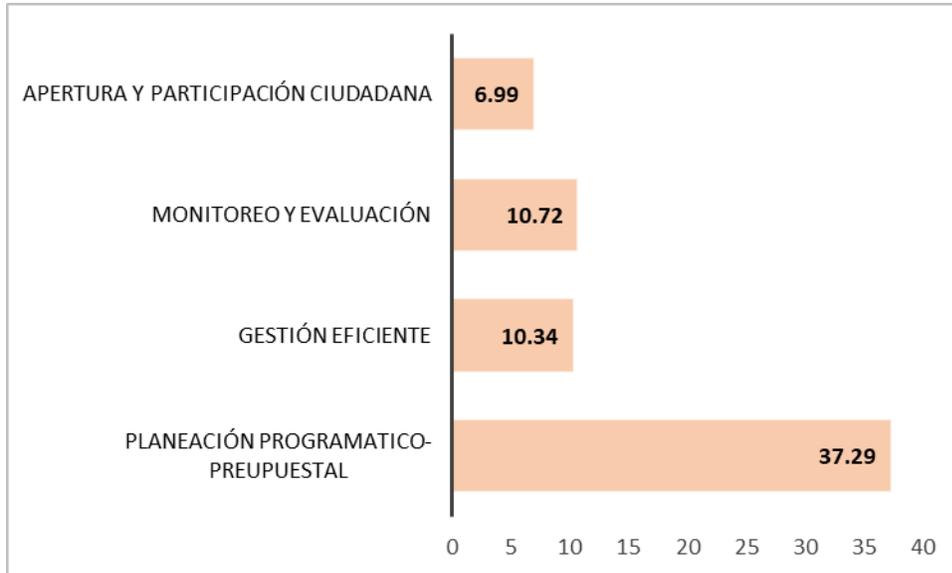
Es de mucha importancia resaltar que, aunque Campeche no esté en los últimos lugares, debe fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, así como el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, y todo esto en coordinación con las diversas instancias tanto estatales como nacionales.

El Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) refleja, a partir de información de fuentes oficiales, la capacidad institucional de cada una de las entidades

federativas para la implementación de una política de Desarrollo Social efectiva, abierta y participativa (IDES, 2019).

Para el 2019, Campeche ocupó el lugar 14 de los 32 estados y sacando su calificación por dimensión se aprecia de la siguiente manera:

Gráfica 21. Calificación anual por dimensión del IDES, Campeche



Fuente: Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2019

En las conclusiones, el IDES refleja los avances y retrocesos de Campeche.

Avances

- Publicación de las Reglas de Operación para el 83% de los programas sociales
- Definición y cuantificación de la población objetivo para el 83% de los programas sociales
- Definición de la población atendida para el 75% de los programas sociales
- Cuantificación de la población atendida para el 58% de los programas sociales, y
- Publicación de los Padrones de Beneficiarios para el 66% de los programas sociales.

Retrocesos

- No se localizó un sistema único que concentre la información más relevante de los programas sociales estatales
- No se identificó evidencia de la participación ciudadana en la conformación de los instrumentos de planeación del desarrollo estatal

Tabla 14. Recomendaciones del IDES para campeche

RECOMENDACIONES IDES PARA CAMPECHE, 2019
Generar una planeación programática presupuestal a mediano-largo plazo del desarrollo social.
Incluir la totalidad de los programas sociales estatales en la Estructura Programática, Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública.
Definir la población objetivo y atendida por cada programa social.
Cuentificar la población potencial, objetivo y atendida por cada programa social.
Realizar y publicar evaluaciones de diseño, procesos y resultados a cada programa social.
Generar incentivos por resultados para los responsables de la implementación de los programas sociales.
Consolidar un portal público y único de información y de monitoreo de los programas sociales vigentes.
Identificar las concurrencias o duplicidades de programas sociales con los implementados por otros órdenes de gobierno.
Utilizar los insumos derivados de las evaluaciones y el monitoreo en el proceso de presupuestación anual del desarrollo social.
Crear una agencia encargada del Monitoreo y Evaluación en política social con independencia técnica y de gestión del Ejecutivo Estatal.
Difundir en datos abiertos la información relativa a resultados de indicadores estratégicos y de gestión, así como de padrones de beneficiarios de los programas sociales.
Generar los mecanismos de seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones de los programas de desarrollo social.
Divulgar la evidencia sobre la inclusión de la ciudadanía en los procesos de conformación de la planeación estatal.
Publicar evidencia de prácticas de contraloría social, y de retroalimentación para conocer la opinión de los beneficiarios de programas de desarrollo social.
Publicar el seguimiento de los ASM derivados de evaluaciones a los programas estatales de desarrollo social.
Generar evidencia sobre la participación de la ciudadanía en el rediseño y actualización de los programas sociales.

Fuente: Gestión Social y Cooperación (GESOC), IDES 2019

El estudio Hacia una Política Social Integral elaborado por el CIDE, Acción Ciudadana frente a la Pobreza y OXFAM revela una alta fragmentación de la política social en México, la cual se encuentra integrada por una gran cantidad de programas públicos débilmente articulados entre sí (solo en el ámbito federal, este estudio contabiliza 150), en muchas ocasiones con objetivos,

esquemas de intervención y poblaciones objetivo empalmados. Aunado a lo anterior, se encontraron importantes debilidades de los procesos de planeación y ejecución de la política social ya que, a pesar de la gran cantidad de programas en operación, no se logra atender con efectividad a toda la población objetivo. Naturalmente, esta debilidad de los programas sociales a nivel de diseño y ejecución general puede generar posteriormente riesgos de arbitrariedad al momento de operarse. Por esta razón, CIDE-OXFAM proponen recomendaciones orientadas hacia el fortalecimiento del diseño programático de las acciones sociales (uso de evidencia, identificación precisa de poblaciones), el fortalecimiento de la coordinación intersectorial e intergubernamental (que evite duplicidades, y promueva sinergias entre ámbitos de gobierno), las capacidades de planeación de las administraciones públicas (centradas en problemas y no en la inercia), así como recomendaciones en las mismas acciones sociales para que éstas se centren en el ejercicio pleno de los derechos de las personas durante el ciclo de vida.

Uno de los instrumentos normativos que ayuda a limitar la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos en nuestro Estado y sus municipios es la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), debe entregar anualmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED). El propósito del informe, es analizar y valorar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos generados para la gestión para resultados, con base en el modelo definido por la SHCP, el cual considera prácticas comúnmente aceptadas a nivel nacional e internacional, observando el contexto normativo individual de cada ente público analizado, sus estructuras institucionales, las condiciones técnicas y de procedimientos para la

correcta operación del PbR-SED, así como la existencia de los fundamentos necesarios para impulsar una gestión eficiente, transparente y orientada a resultados.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Público, 2020), en cuanto al grado de implementación del PbR-SED, para el 2020 Campeche se posicionó en el lugar 15 (medio alto), apenas por encima del promedio nacional (68.2%) y muy por debajo del primer lugar Oaxaca 89% (alto).

Tabla 15. Índice General de Avance PbR-SED entidades federativas 2020

Estado	Lugar	Puntaje	
Oaxaca	1	Alto	81% o más
Campeche	15	Medio Alto	66% a 80%
Aguascalientes	32	Bajo	0 a 50%

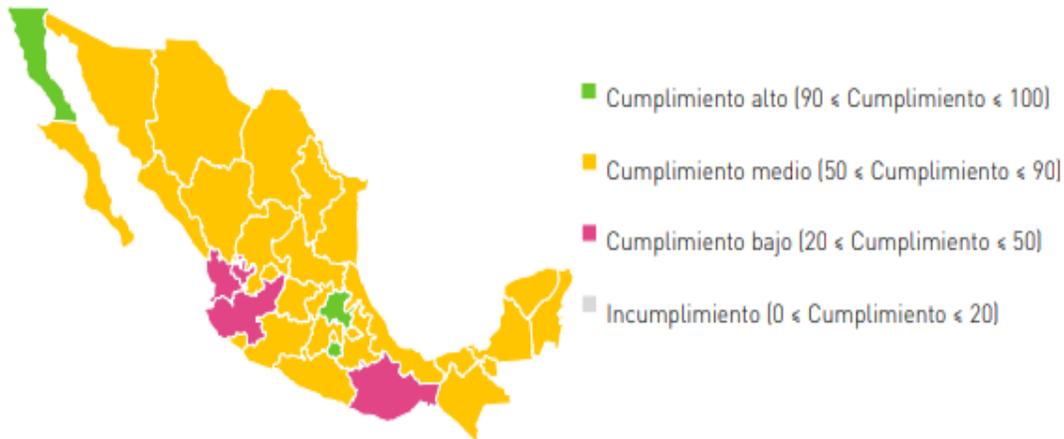
Fuente: SHCP. Informe de Avance respecto al PbR-SED

Dicha normativa establece cuatro grandes acciones en la materia: la armonización contable gubernamental; la obligatoriedad en el cumplimiento de la homologación de criterios, principios y reglas para que en todos los ámbitos de gobierno se produzca, contabilice, publicite y rindan cuentas de la información de las finanzas gubernamentales; la creación de un Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC); y el establecimiento de sanciones a los servidores públicos que no cumplan dicha normatividad. Contar con información oportuna, abierta, completa y estandarizada sobre las finanzas públicas no solo permite que las instancias de control interno puedan conocer y dar un mejor seguimiento al desempeño financiero de la administración, también facilita que las autoridades de fiscalización puedan detectar oportunamente posibles hechos de corrupción relacionados con la captación, recaudación, manejo y ejecución de los recursos públicos.

En el siguiente mapa, es posible apreciar el cumplimiento por entidad federativa de los apartados evaluados en materia de armonización contable de la CONAC. Mismo donde observamos al Estado de Campeche con un cumplimiento medio de avance en materia de

armonización contable. De acuerdo con la CONAC, si bien hay avances en materia de armonización contable, aún quedan retos pendientes para mejorar la calidad de la información; lograr la cobertura total de los entes públicos, así como la obtención de los datos para la toma de decisiones.

Ilustración 1. Evaluaciones de la armonización contable por entidad federativa.

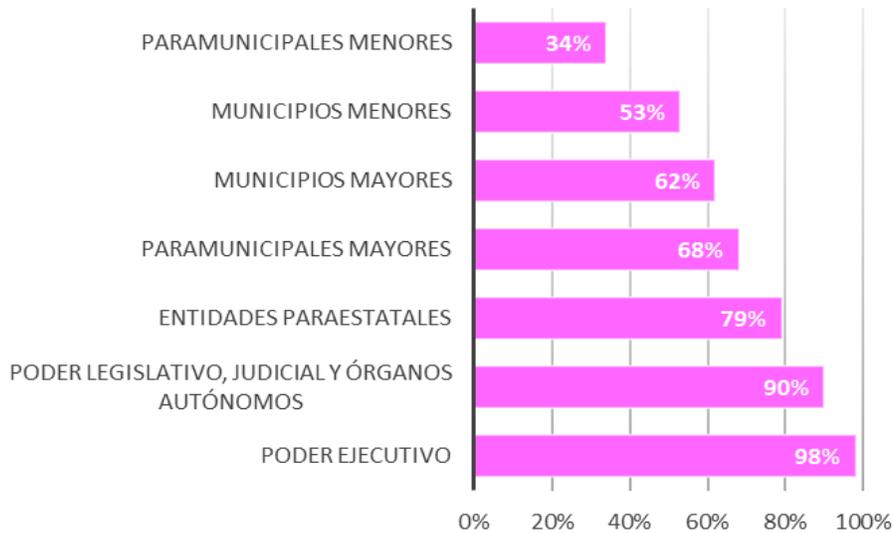


Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de la Armonización Contable, 2018.

En este orden de ideas, el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017 del IMCO señala que la información financiera se encuentra dispersa, no está actualizada y se presenta en formatos heterogéneos que no permiten su comparabilidad a través del tiempo o respecto a otras entidades federativas. Por otro lado, el Índice menciona que la información financiera referente a los poderes ejecutivos de los estados no cumple con lo establecido en la LGCG. Por último, añaden la necesidad de contar con controles de calidad de la información financiera que se reporta.

En los entes públicos municipales se presentan áreas de oportunidad en las cuales deben iniciarse a la brevedad las tareas necesarias para la armonización contable ya que, a diferencia de los entes públicos estatales, presentan calificaciones por debajo del 62%. En la siguiente gráfica se puede observar la distribución de la calificación general promedio por tipo de ente público, de acuerdo con la cuarta evaluación para el año 2018 de la CONAC.

Gráfica 22. Calificación general promedio por tipo de ente público



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable (2018)

Adicionalmente al problema de la transparencia y reporte de información contable oportuna, de acuerdo con México Evalúa en Descifrando la caja negra del gasto las prácticas contables entre la Federación y las entidades federativas todavía no se encuentran suficientemente armonizadas a pesar de la aprobación de la LGCG. En el marco de varios fondos del gasto federalizado, las autoridades locales han llegado a subejercer hasta más del 40% de su presupuesto aprobado sin que esto se registre en la contabilidad de la Federación, lo que impide, como se mencionaba, conocer el destino final de los recursos públicos ejercidos. Los retos ya mencionados en la materia pueden deberse a diversos factores, no obstante, organismos internacionales y estudios de otras instancias públicas y sociedad civil señalan que deben generarse procesos de creación de capacidades para mejorar y homologar la contabilidad. Por esta razón deben asignarse recursos específicos para la capacitación y profesionalización de las unidades administrativas responsables de la contabilidad gubernamental, así como para modernizar las tecnologías de la información y las herramientas informáticas necesarias para reportar y publicar la información contable.

Auditoría y fiscalización

Un control efectivo de la corrupción requiere, necesariamente, de instituciones y esquemas robustos de fiscalización, auditoría y rendición de cuentas. Por medio de estas funciones es posible:

- Realizar un seguimiento y una vigilancia escrupulosa del uso de los recursos públicos,
- Detectar potenciales irregularidades y,
- En su caso, llamar a procesos de justificación a los responsables del ejercicio del gasto.

Más allá de esta función de control o cumplimiento financiero, las labores de fiscalización y auditoría tienen también el potencial de analizar, con base en metodologías estandarizadas, la orientación a resultados de los programas públicos y la efectividad del gasto público ejercido.

Estas tareas cobran especial relevancia en materia de combate a la corrupción en virtud que, en la misma LGSNA, se establece la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que se define como “el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información”.

El Informe General Ejecutivo Cuenta Pública del Estado de Campeche, Ejercicio Fiscal 2018, muestra áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización con base en los resultados obtenidos y partiendo del juicio profesional y experiencia de los auditores participantes se realizó la identificación de los riesgos.

A continuación, se muestran las categorías de riesgos a las que está expuesta la entidad fiscalizada:

1. Afectaciones a la Hacienda Pública.
2. Falta de cumplimiento de resultados esperados y objetivos.

3. Discrecionalidad en la toma de decisiones.
4. Falta de Control Interno en los procesos.
5. Incumplimiento de normativa para registro y presentación de información.

Por lo anterior, se clasifican los impactos de materialización de riesgos a catastrófico, grave, moderado, bajo y menos.

De acuerdo con la Auditoría Superior del Estado de Campeche, 10 de las 33 entidades fiscalizadas del Poder Ejecutivo no se determinaron observaciones, 12 entidades fiscalizadas mostraron riesgos en el incumplimiento de normativa para registros y presentación de información con un grado de impacto negativo bajo. Esto se debe a diversos factores tanto externos como internos, mismos que señala la ASECAM:

Externos:

- Falta o deficiencias en la normativa
- Recursos financieros insuficientes

Internos

- Falta o deficiencias en la planeación
- Personal con pocas capacidades técnicas o de gestión
- Falta de automatización o integración de procesos
- Falta o deficiencia en la supervisión

En campeche existen áreas claves con riesgos como lo son: servicios personales; Adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios; recaudación de ingresos, contabilidad gubernamental; y obra pública.

En el Informe General Ejecutivo 2018, la Auditoría Superior del Estado muestra la información siguiente:

Tabla 16. Muestra Fiscalizada Comparativa de la Cuenta Pública 2018

Entidades		Recursos Fiscalizados	Presupuesto de Egresos 2018	Alcance
1	Poderes, Dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, universidades, órganos con autonomía constitucional	7,306,928,675	19,590,991,957	37.3
2	Ayuntamientos	1,428,199,869		7.3
3	FORTAMUN	378,561,613		1.9
4	FISM	389,777,544		2.0
5	DIF Municipales	108,155,676		0.6
6	Sistemas Municipales de Agua Potable	147,299,662		0.8
7	Otros Descentralizados	12,520,749		0.1
Total		9,771,443,788	19,590,991,957	49.9%

Fuente: Auditoría Superior del Estado de Campeche

El H. Congreso emite sugerencias para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño en las Entidades Fiscalizadas (Estado, 2018).

Por lo anteriormente analizado, es importante que en el Estado de Campeche se impulse el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Para garantizar un control efectivo de la corrupción no basta con proponer cambios normativos o de gestión, ni con fortalecer la corresponsabilidad y la participación social. En paralelo a estas medidas resulta fundamental intervenir y adecuar aquellos puntos de contacto en los que gobierno y sociedad interactúan de forma regular, y en los que tanto la dimensión de extorsión (soborno), como de colusión (redes) de la corrupción se manifiestan.

Conviene recordar que -de acuerdo con cifras de la ENCIG 2019 del INEGI- el costo económico estimado para la población en general como consecuencia de actos de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos fue de 12,770 millones de pesos, esto es, alrededor de 3,822 pesos por persona afectada. De igual forma –y con base en información de la ENCRIGE 2016 del INEGI- el costo en el que tuvieron que incurrir las empresas como consecuencia de la corrupción se estima en 1,600 millones de pesos, poco más de 12 mil pesos por empresa afectada.

Las principales causas en el Estado de las unidades económicas para cometer actos de corrupción son agilizar trámites, evitar multas o sanciones, obtener licencias/permisos, pagar menos impuestos, evitar inspecciones, evitar la clausura, evitar el cumplimiento de la ley, participar en licitaciones, obtener un servicio, ganar contratos gubernamentales, entre otros.

Es importante mencionar que los casos de corrupción están al alza en el Estado, misma que puede ser notable en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, donde Campeche se ubica en el lugar 19 de las 32 entidades federativas (Mexicana, 2010).

Es en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad en donde las distintas manifestaciones de la corrupción tienen un mayor efecto pernicioso en la profundización de la desigualdad ya que, por una parte, imponen costos adicionales a las poblaciones vulnerables al momento que buscan acceder a algún bien o servicio público mientras que, por otra, propician que ciertos grupos

económicos accedan a beneficios (por ejemplo, contratos públicos) como resultado de la existencia de redes de corrupción. Con esto en mente, la incidencia efectiva sobre estos puntos de contacto puede, además de propiciar un cambio hacia la imparcialidad, impedir la profundización de brechas de desigualdad generadas como resultado de la misma actuación estatal.

Por esta razón, Campeche debe fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto de gobierno-sociedad, lo anterior para asegurar el cumplimiento estricto del principio de imparcialidad en todas las interacciones que revientan las expectativas sociales respecto a la utilidad de realizar actos de corrupción para acceder a bienes, servicios o programas, o participar en procesos de adquisición y cabildeo.

Punto de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos

La mayor cantidad de interacciones entre gobierno y ciudadanía ocurre en tres ámbitos fundamentales: la realización de trámites, la solicitud de servicios y el acceso a programas sociales. Estos ámbitos implican un acercamiento de los ciudadanos con los funcionarios y las instituciones de gobierno encargadas de la distribución de bienes públicos (servicios médicos y educativos, por ejemplo), de la provisión de servicios básicos (alumbrado público y saneamiento, por ejemplo), y de la emisión de actos de autoridad que permiten a ciudadanos y empresas la realización de actividades productivas o personales (emisión de licencias u otro tipo de documentos oficiales).

De acuerdo con cifras de la ENCIG 2019, los trámites realizados personalmente en Campeche fueron 2,602,219, distribuidos en instalaciones de gobiernos, bancos, supermercados, líneas telefónicas, internet, cajeros automáticos, entre otros. Siendo los más frecuentes el pago ordinario del servicio de luz, atención médica programada y el pago ordinario del servicio de agua potable.

Referente a esta información, el número de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron fue de 37,661 y los que tuvieron algún conocido que les refirió algún acto de corrupción en los trámites realizados fue de 109,986. El tipo de corrupción que se aplica en este ámbito es el soborno, y gracias a la información proporcionada por el ENCIG 2019, podemos saber que los puntos de contacto en los que existe mayor riesgo de corrupción en Campeche son el contacto con autoridades de seguridad pública (infracciones de tránsito, por ejemplo), permisos relacionados con la propiedad (licencias de construcción, por ejemplo) y trámites del servicio de energía eléctrica (pago de luz o elaboración de contrato, por ejemplo).

Los datos generados por el INEGI permiten explorar tres factores adicionales que pudieran explicar, en cierta medida, la incidencia de hechos de corrupción en la realización de trámites: la necesidad de que las personas acudan a oficinas de gobierno (situación que incrementa riesgos de corrupción dado el contacto directo con funcionarios), la existencia de barreras al trámite como filas, cambios de ventanilla o requisitos excesivos (que pueden incrementar los riesgos de corrupción ante el interés de agilizar el trámite) y, finalmente, la presencia de asimetrías de información (hecho que incrementa los riesgos de corrupción, dado el desconocimiento de las personas de los requisitos que se deben cumplir).

Con base en las cifras reportadas en la ENCIG del INEGI, se identifica la existencia de una asociación positiva entre los tres factores mencionados (necesidad de acudir a oficinas de gobierno, existencia de barreras al trámite y asimetrías de información) y la incidencia de actos de corrupción. En particular, el análisis revela que la presencia de asimetrías de información es el que tiene una mayor relación con la ocurrencia de actos de corrupción. Sobre esta base, el repertorio de medidas que se pueden emplear para reducir los riesgos de corrupción en estos ámbitos se centra, fundamentalmente, en la generación y difusión de información socialmente útil que brinde certeza sobre los requisitos para realizar un trámite (transparencia proactiva), la

utilización de herramientas tecnológicas que permita la realización de trámites de forma remota, y la simplificación de este tipo de procesos para disminuir las barreras que enfrentan las personas en su interacción con los funcionarios públicos.

Sobre esta base, el repertorio de medidas que se pueden emplear para reducir los riesgos de corrupción en estos ámbitos se centra, fundamentalmente, en la generación y difusión de información socialmente útil que brinde certeza sobre los requisitos para realizar un trámite (transparencia proactiva), la utilización de herramientas tecnológicas que permitan la realización de trámites de forma remota, y la simplificación de este tipo de procesos para disminuir las barreras que enfrentan las personas en su interacción con los funcionarios públicos.

Estas medidas requieren estar acompañadas de esquemas que fortalezcan el control interno de los trámites, y que faciliten la presentación de denuncias por parte de la población en caso de que algún funcionario público solicite un soborno para la realización de algún trámite. Con base en la información aquí presentada, dichas medidas podrían priorizarse en aquellos ámbitos en los que existe una mayor incidencia de actos de corrupción, así como mayores barreras al trámite y asimetrías de información (como es el caso de trámites vehiculares, trámites municipales, permisos relacionados con la propiedad y diligencias ante el Ministerio Público).

Los problemas más importantes que enfrentan los ciudadanos campechanos son el desempleo, inseguridad y delincuencia, mala atención en los centros de salud y hospitales públicos, corrupción, pobreza, entre otros. Como se observa, la corrupción se posiciona en el cuarto lugar, sin embargo, es precisamente la existencia de este mismo lo que origina las demás preocupaciones en los campechanos.

De acuerdo con la ENCIG 2019, los trámites con mayor prevalencia de corrupción en Campeche fue el contacto con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la sociedad y trámites del servicio de energía eléctrica.

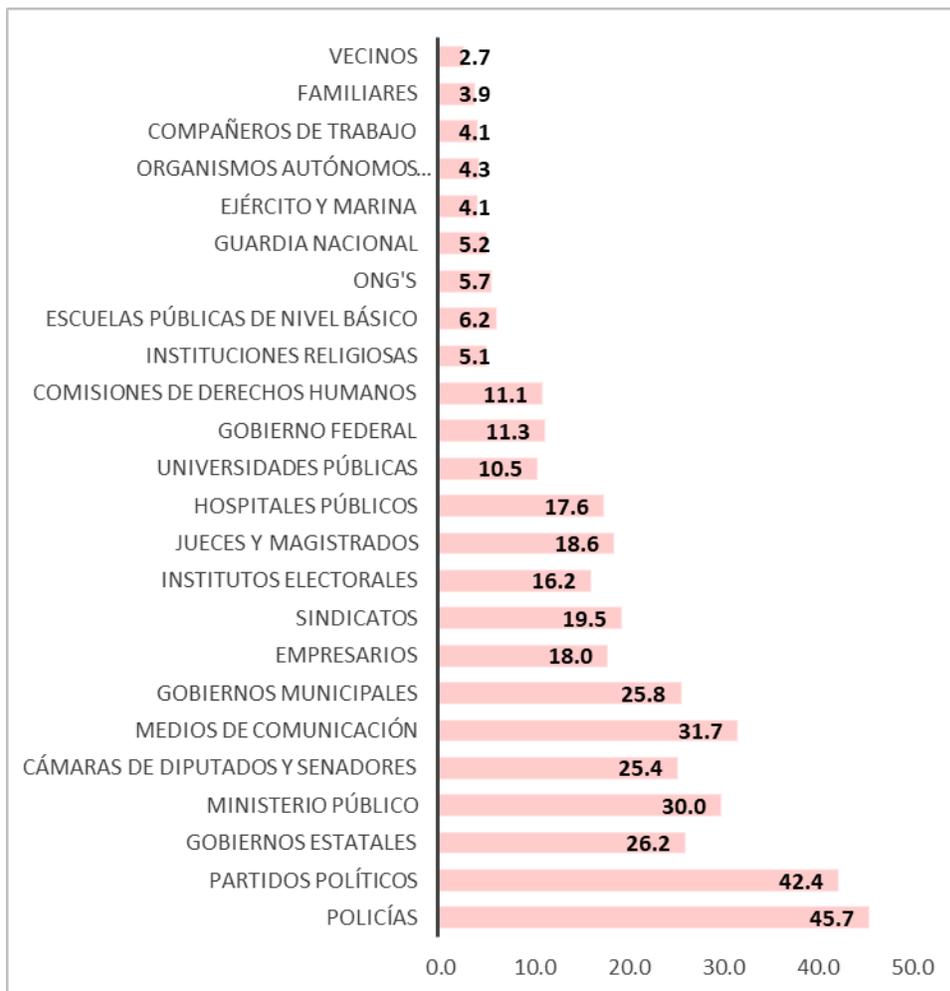
En Campeche los usuarios que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron son de 63,958 por cada 100,000 habitantes, en cuanto a usuarios que tienen un conocido que les refirió actos de corrupción en los trámites que realizaron fue de 40,781 por cada 100,000 habitantes y quienes experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron fueron 13,964 por cada 100,000 habitantes.

Al preguntar a los habitantes campechanos sobre la percepción que tienen con relación a la corrupción, respondieron lo siguiente:

- Muy frecuente, 38.4
- Frecuente, 45.9
- Poco frecuente, 12.8
- Nunca, 1.1

Para complementar este dato, los mismos habitantes campechanos perciben a los policías como los principales corruptos, seguido por los partidos político, gobiernos estatales, ministerios públicos, cámara de diputados y senadores, etc.

Gráfica 23. Percepción sobre la frecuencia (muy frecuente) de actos de corrupción por sector, Campeche



Fuente: INEGI, ENCIG 2019

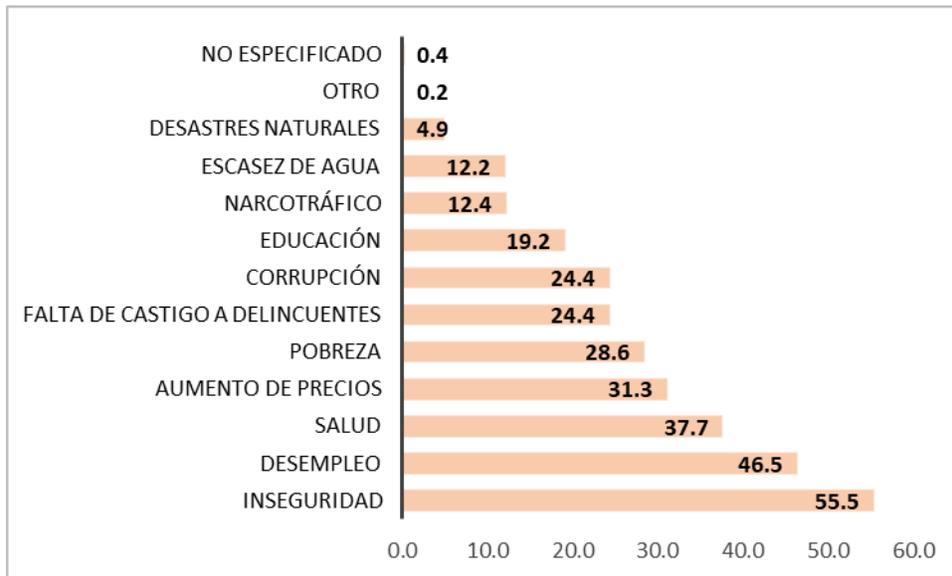
Al respecto, Grijalva y Fernández (2017), sugieren que las bajas percepciones de desempeño y eficiencia de los cuerpos policiacos tienen como efecto una disminución en la confianza hacia estas autoridades y, más importante aún, un incremento en el medio de los ciudadanos de ser víctimas de algún delito. Un aspecto clave en el marco de la PEA deberá ser el desarrollo de medidas eficaces de control de la corrupción que incluya, elementos relacionados con el reclutamiento, incorporación y formación del personal; el establecimiento de procedimientos y protocolos operativos estandarizados; el desarrollo de esquemas de integridad policial, la incorporación de mecanismos institucionales y sociales de control de conducta, la revisión de tramos de control y autoridad, así como la publicidad y transparencia de las actuaciones

realizadas por las instituciones en la sanción de hechos de corrupción en el ámbito policial (García, 2016).

Un dato alarmante que nos muestra la ENCIG 2019, es que para el 2019 en Campeche se dieron 37,661 actos de corrupción y solo hubo 831 denuncias ante alguna autoridad, es decir, solamente el 2.2%, esto debido a diversos pensamientos sobre la denuncia como, por ejemplo, es inútil, pérdida de tiempo, falta de tiempo, la corrupción ya es algo común, fue parte del acto, miedo a represalias, no sabe dónde denunciar, por dar dinero o regalos, entre otros motivos.

De acuerdo con la ENVIPE 2019, los temas que más preocupan a los campechanos hoy en día son la inseguridad, desempleo, salud, aumento de precios, pobreza, falta de castigo a delincuentes, corrupción, etc.

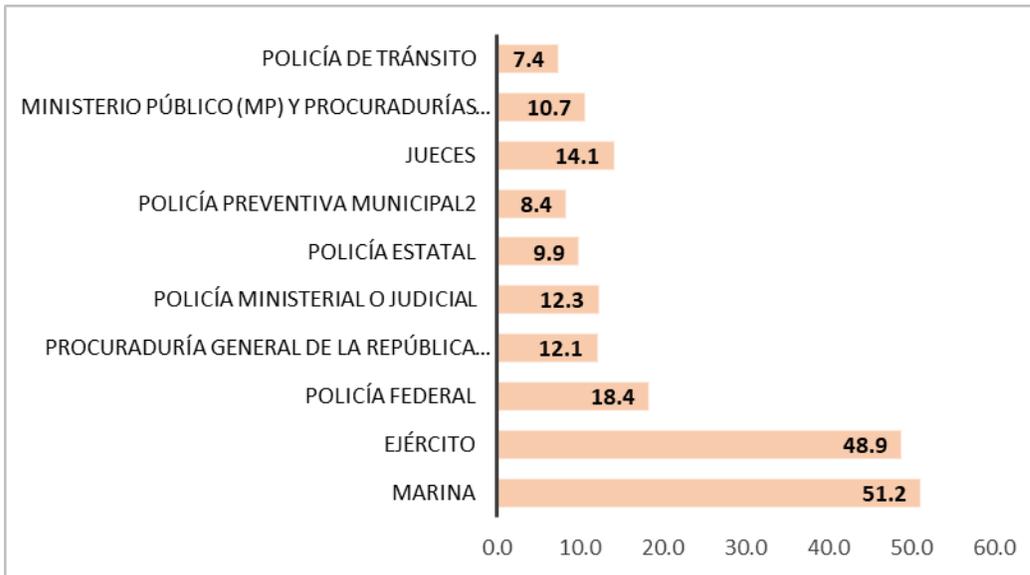
Gráfica 24. Principales preocupaciones de los ciudadanos de Campeche



Fuente: INEGI. ENVIPE 2019

Según el nivel de confianza de los campechanos, se identifica a algunas autoridades de seguridad pública en el Estado donde aún existe mucha confianza, dato que puede ser muy útil para la generación de políticas públicas.

Gráfica 25. Nivel de confianza en las autoridades de seguridad pública, Campeche



Fuente: INEGI. ENVIPE 2019

Es evidente que no podemos ignorar al ejército y a la marina al momento de combatir la corrupción, fomentando la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno-sociedad.

En Campeche, la prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud fue de 55916 víctimas de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública, 18088 víctimas en los permisos relacionados con la propiedad y 17026 víctimas en los trámites del servicio de energía eléctrica.

Por esta razón, el SAEC debe promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos que permitan brindar un mejor servicio, dando lugar importante a los ciudadanos para intervenir en diversas tomas de decisiones.

En cuanto a la interacción entre gobierno y empresas en Campeche para la realización de trámites o inspecciones, la situación es muy similar a la observada en el caso de los ciudadanos. De acuerdo con la ENCRIGE 2016, existe un total de 34,475 unidades económicas, de las cuales 25,393 realizaron al menos un trámite, siendo en total 503,979 el número de trámites realizados por las unidades económicas en Campeche. Y se estima que la tasa de prevalencia de actos de corrupción va en aumento. Esta misma encuesta señala que la percepción de las unidades económicas que obstaculizan el crecimiento de las unidades económicas en Campeche son la inseguridad y delincuencia, la economía del Estado, trámites ante el gobierno, aumento de precios de insumos, niveles de impuestos, falta de apoyos del gobierno y acceso a financiamiento. Sobre este mismo tema, fueron 1,504 unidades económicas que fueron sujetas a una inspección, de las cuales 688 percibieron un supuesto acto de corrupción, 375 escucharon a terceros decir que tuvieron actos de corrupción y 122 participaron directamente en un acto de corrupción.

Tabla 17. Unidades económicas por entidad federativa, según conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios, contacto con autoridades e inspecciones

Entidad	Unidades económicas que realizaron al menos un trámite o fueron sujetas a una inspección	Conocimiento y/o participación en actos de corrupción					
		Percepción de supuestos actos de corrupción		Conocimiento por terceros de actos de corrupción		Participación en al menos un acto de corrupción	
		Absolutos	Tasa de prevalencia	Absolutos	Tasa de prevalencia	Absolutos	Tasa de prevalencia
Nacional	187,625	98,161	5,232	55,092	2,936	20,515	1,093
Campeche	1,504	688	4,575	375	2,496	122	814

Fuente: INEGI, ENCRIGE 2016

Este mismo estudio señala que, de las 34,475 unidades económicas en Campeche, 28.6% de las unidades económicas perciben la corrupción como un acto muy frecuente, 42.9% como frecuente y 18% poco frecuente.

Gracias a la información proporcionada en esta encuesta, podemos saber las principales razones en Campeche que explican la ocurrencia de actos de corrupción de trámites: agilizar trámites, evitar multas o sanciones, obtener licencias/permisos, pagar menos impuestos, evitar

inspecciones, evitar la clausura, evitar el cumplimiento de la ley, participar en licitaciones, obtener un servicio, ganar contratos gubernamentales, entre otros.

Ahora bien, los problemas de barreras al trámite y asimetrías de información impactan de manera diferenciada en función del sector y el tamaño de las empresas. De acuerdo con los resultados de la ENCRIGE, es posible reconocer que -a pesar de ser un problema que impacta a todas las empresas- las barreras al trámite (filas, requisitos excesivos, etcétera) suele ser más perjudicial entre las empresas del sector comercio (85.7%), así como en las micro y pequeñas empresas (84.7% y 63.7%, respectivamente). Dentro de estas categorías se podrían ubicar una gran cantidad de pequeños negocios que enfrentan problemas para la realización de trámites en las oficinas de gobierno, y que terminan incurriendo en actos de corrupción para poder continuar con la operación de los negocios.

Por otra parte, en Campeche fueron 122,742 trámites en los que la unidad económica enfrentó al menos un problema, los cuales fueron, barreras al trámite (113, 349), asimetrías de información (49,001) y problemas con las TIC y otras causas (30,375).

Tabla 18. Incidencia de barreras al trámite y asimetrías de información, por sector y por tamaño de empresas a nivel nacional, 2016

	Cantidad de trámites	Barreras al trámite	Asimetrías de información
Análisis por sector			
Comercio	33,464,988	85.70%	24.90%
Industria	10,955,233	77.10%	30.70%
Servicios	32,138,016	79.90%	24.50%
Análisis por tamaño de empresa			
Micro	68,187,992	84.70%	24.00%
Pequeña	5,684,561	63.70%	34.60%
Mediana	1,609,725	58.70%	41.00%
Grande	1,075,959	60.50%	47.80%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016.

Los problemas de asimetrías de información con relación a los trámites o las regulaciones que se deben cumplir (y que están sujetas a verificación) suelen afectar en mayor medida a las empresas del sector industrial, y tienden a acentuarse en la medida que las empresas incrementan su tamaño. Esta situación pudiera explicarse ya que, en la medida que las empresas cuentan con más personal, su complejidad aumenta por lo que la necesidad de cumplir con mayores regulaciones y trámites se incrementa. Ante la falta de información precisa y accesible que permita cumplir con las obligaciones, se incrementan los potenciales riesgos de corrupción.

Con base a la información de los censos de gobierno del INEGI, se identifica que un porcentaje relativamente menor de entidades federativas (menos al 50%) implementan esquemas de reducción de riesgos de corrupción en trámites o servicios de alto impacto, o han incorporado dichas medidas como parte de sus programas anticorrupción.

Tabla 19. Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción

Trámites	Reducción de riesgos		Programa anticorrupción	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Compras del gobierno	11	34%	18	56%
Declaración patrimonial de servidores públicos	8	25%	23	72%
Solicitud de apoyo de programas sociales	6	19%	15	47%
Infracciones administrativas	6	19%	12	38%
Licencias de conductor	5	16%	16	50%
Trámites relacionados al control vehicular	5	16%	16	50%
Pago de impuestos (sin incluir tenencia)	5	16%	15	47%
Solicitud de copias certificadas de actas civiles	5	16%	14	44%
Asesoría jurídica o asesoría psicológica	5	16%	12	38%
Cambio de propietario de vehículo	4	13%	13	41%
Inscripción a planteles educativos de educación básica	4	13%	12	38%
Pago de impuesto tenencia	4	13%	12	38%
Infracciones de tránsito	4	13%	10	31%
Certificado de no antecedentes penales	3	9%	12	38%
Consulta médica	3	9%	11	34%
Afiliación o reafiliación al Seguro Popular	3	9%	9	28%
Infracciones de seguridad pública	3	9%	8	25%
Licencia de funcionamiento para negocios	3	9%	8	25%
Verificación vehicular	3	9%	8	25%
Otros trámites en el Registro Civil	2	6%	10	31%
Construcción, obra o remodelación de viviendas	2	6%	7	22%

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, 2016.

Tabla 20. Unidades económicas por entidad federativa y causas para incurrir en actos de corrupción, según percepción sobre su ejecución octubre a diciembre 2016

Motivos de corrupción	Percepción de motivos (nacional)		Percepción de motivos (Campeche)	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Agilizar trámites	2,908,838	64.6	21,335	61.9
Evitar multas o sanciones	1,775,597	39.4	11,389	33
Obtener licencias/permisos	1,384,613	30.7	10,152	29.4
Pagar menos impuestos	1,317,999	29.3	9,766	28.3
Evitar inspecciones	1,125,213	25	8,173	23.7
Evitar la clausura	1,337,936	29.7	7,563	21.9
Evitar el cumplimiento de la ley	821,977	18.3	4,772	13.8
Participar en licitaciones	581,033	12.9	4,241	12.3
Obtener un servicio	998,231	22.2	3,524	10.2
Ganar contratos gubernamentales	628,150	13.9	2,948	8.6
Otro	49,685	1.1	5	0

Fuente: INEGI, ENCRIGE 2016

Al respecto, conviene destacar que solo entre 13% y 19% de las entidades federativas del país reportan haber iniciado estrategias de reducción de riesgos de corrupción en trámites vehiculares,

trámites ante el registro civil o para la solicitud de apoyos para programas sociales. Estos mismos temas son considerados solo por cerca de la mitad de las entidades federativas como parte de sus programas anticorrupción.

Para reforzar lo anterior, durante el foro virtual para la elaboración de la PEA de Campeche, hubo algunas propuestas que podemos considerar para obtener mejores soluciones.

- Involucrar al ciudadano en el combate a la anticorrupción con la finalidad de disminuir los actos y hechos de corrupción, para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho para denunciar hechos de corrupción y cumplir las leyes.
- A la sociedad le corresponde fortalecer el rechazo a la corrupción y promocionar la práctica de la denuncia de todos los actos de corrupción.
- La gestión pública debe aprobar y aplicar las políticas correspondientes para que se puedan entrar a una serie de prácticas y procesos o metodologías que van a servir o ayudar a todos los sectores de la población para tener mejores resultados
- Llevar a cabo tareas de corresponsabilidad entre lo que es gobierno y sociedad y todos los sectores que la involucran para ahí mismo fortalecer esa capacidad que se tiene en todos los organismos o instituciones gubernamentales para buscar la mejoras a nivel sociedad, administrativas y económicas.

Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada.

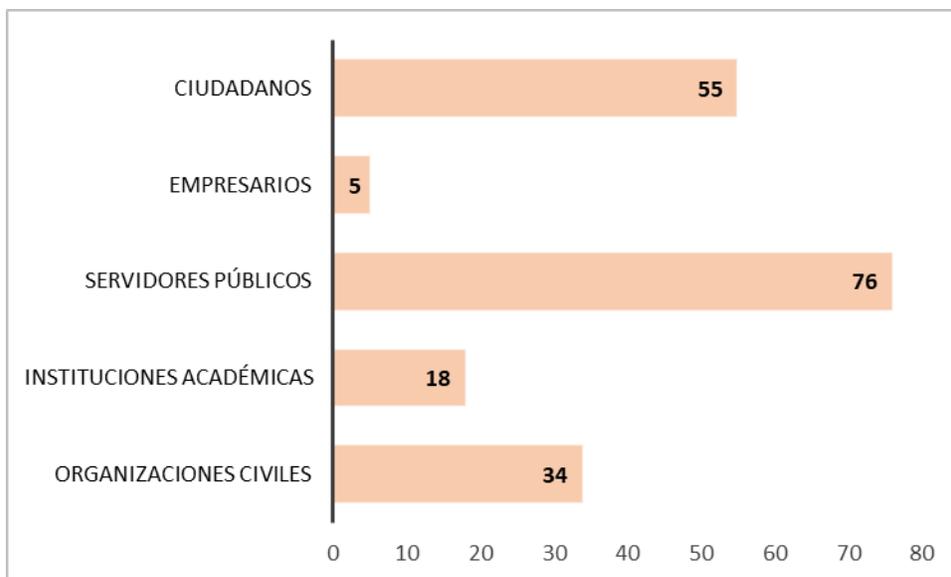
Los puntos de contacto entre gobierno e iniciativa privada son indispensables para la atención de demandas sociales, la provisión de servicios, la implementación de políticas públicas, el desarrollo de obra pública, entre otros. Dichas relaciones deben derivar en beneficios compartidos para la sociedad, el gobierno y la misma iniciativa privada; bajo criterios de universalidad, imparcialidad y legalidad. El problema surge cuando estos espacios de interacción

(y las transacciones que ahí se realizan) se prestan para que ocurran actos de corrupción lo que ocasiona que, en lugar de generar beneficios, se observen impactos negativos.

El efecto negativo de hechos de corrupción en intercambios entre gobierno e iniciativa privada se refleja en condiciones negativas de competencia para las empresas, obras que no cumplen con criterios mínimos de calidad, carencia en la provisión de servicios, falta de atención de demandas sociales, entre otras cosas. En este sentido, es importante analizar la dinámica de dichos puntos de contacto con la finalidad de identificar aquellos elementos que favorecen la aparición de hechos de corrupción, y encontrar mecanismos para su control.

Como punto adicional, en la Encuesta Ciudadana aplicada a los campechanos, solo el 2.65% (5 participantes) mencionó el involucramiento de la iniciativa privada como un actor importante para combatir la corrupción.

Gráfica 26. Actores importantes para combatir la corrupción, Campeche 2020.



Fuente: Encuesta Ciudadana, Campeche 2020

Contrataciones públicas

Las contrataciones públicas son elementos esenciales para que el estado brinde a los ciudadanos los bienes y servicios necesarios para impulsar el desarrollo social y económico. En

promedio, los países miembros de la OCDE gastan el 32.5% del gasto público total en el suministro de bienes y servicios por medio de contratos. En el caso de América Latina y el Caribe, el gasto promedio en contrataciones públicas representa el 29.8% del gasto público, mientras que en el caso mexicano se destina poco más del 20% del presupuesto público (esto es, alrededor de 5% del PIB).

La principal preocupación de los campechanos son las contrataciones públicas, colocándolo en primer lugar en cuanto a sus prioridades¹⁴, en otras palabras, 64 ciudadanos de 188 mencionaron prioritario vigilar las contrataciones públicas en todo el Estado.

Por tal motivo, se debe buscar desarrollar e implementar sistemas de información de compras y adquisiciones públicas en el Estado, buscando una vinculación a nivel nacional.

Debido a la gran cantidad de recursos que se ejercen a través de estos procedimientos, y por el tipo de puntos de contacto que se establecen entre instituciones públicas y agentes privados, las compras y la obra pública representan una importante área de riesgo para la ocurrencia de actos de corrupción. La falta de reglas claras, homologadas y justificables en los procedimientos, y el posible conflicto entre intereses privados y del servicio público, incrementan la susceptibilidad a la corrupción. Solo por mencionar un ejemplo, más de la mitad de los casos de cohecho que ocurren en los países miembros de la OCDE están relacionados con la obtención de contratos públicos. Con esto, propiciar que los sistemas de contratación pública se funden en procedimientos transparentes, eficientes, justificables e imparciales, incrementa las posibilidades de que los bienes y servicios suministrados por el estado a través de esta vía cumplan con estándares mínimos de calidad. Estos atributos mínimos en las compras públicas propician también que el gasto público logre impactar con mayor eficacia en sectores clave como la educación, la salud y la infraestructura.

¹⁴ Esta información se obtiene de la Encuesta Ciudadana aplicada a los diversos sectores durante el proceso de integración de la PEA.

La falta de una Ley General que regule todos los procesos de contratación en todos los ámbitos y poderes provoca, por un lado, que:

- Los procedimientos no partan de los mismos principios generales de competencia e imparcialidad, y
- Que la transparencia y la participación no sean criterios constantes en todas las compras que realiza el Estado mexicano.

Las leyes en materia de contrataciones públicas de las entidades federativas pueden obstaculizar la competencia y la imparcialidad de los procedimientos. En este sentido, el hecho que existan 32 marcos normativos distintos para realizar los procedimientos de contratación y obra pública permite que se abran espacios de potencial arbitrariedad, y se generen riesgos de que las áreas adquirentes realicen contrataciones ad hoc, no necesariamente alineados a criterios de calidad, eficiencia y precio.

De acuerdo con la COFECCE, en todas las entidades federativas, los procedimientos de contratación están limitados por algún obstáculo a la competencia. Algunas limitaciones abren espacios a la arbitrariedad y el favoritismo en la selección de proveedores y contratistas. Por ejemplo, en siete entidades federativas no es obligatorio que las unidades adquirentes realicen estudios de mercado previo a la contratación, lo cual repercute en la selección de la mejor propuesta en cuanto a calidad y precio. A su vez, en doce estados de la República existe la posibilidad de modificar las convocatorias cinco días hábiles, o menos, antes de la presentación y apertura de propuestas. Aunque dichos cambios pueden ser válidos y corresponder a las necesidades de la contratación, en algunas ocasiones pueden obedecer a estrategias por parte de los licitadores para restringir la participación de ciertas empresas, en beneficio de otras.

Sobre el Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, una herramienta que puede resultar útil (de acuerdo con la OCDE y el BM) para inhibir riesgos de corrupción en la fase de

planeación de Campeche, es la elaboración de planes de adquisiciones claros, en donde se establezcan objetivos, métodos e instrumentos priorizados para la realización de compras. El estudio Métrica de transparencia de obra pública de la organización México Evalúa señala que:

- La contratación de obra pública en México no se realiza necesariamente con base en necesidades previamente identificadas, o criterios técnicos y objetivos que formen parte de un plan a largo plazo. Por el contrario, los proyectos de obra pública parecen responder más bien a objetivos políticos o de corto plazo;
- A pesar de que los diagnósticos de infraestructura pueden estar incluidos en el Programa Nacional de Infraestructura o los Planes Regionales de Desarrollo, la estructura de éstos está elaborada con base en los proyectos presentados por el PND, y no con base en diagnósticos anteriores e independientes;
- No obstante que en los planes regionales los proyectos de infraestructura son revisados por el poder legislativo, éste no cuenta con los conocimientos técnicos necesarios para evaluar la pertinencia y necesidad de éstos;
- La falta de planeación de los proyectos de obra pública es más bien la regla, y no la excepción. Lo anterior no solo genera riesgos sobre la calidad de las obras contratadas, sino que también abre espacios para la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y el contratista seleccionado para realizar la obra;
- La falta de planeación también abre la puerta al desarrollo de infraestructura innecesaria, la construcción de obra pública focalizada para el beneficio de ciertos grupos de interés o población en particular, así como obra pública con baja rentabilidad económica y precios elevados.

Un estudio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señala que son frecuentes los casos de retrasos y sobrecostos en México. Tras haber analizado una muestra de 80 contratos, con un valor superior a los 100 millones de pesos cada uno de los años 1999 y 2010, la ASF

encontró que dichos contratos tuvieron ajustes sustantivos durante su ejecución, tanto en el monto original de los recursos asignados, como en el plazo de ejecución de la obra pública.

Por otra parte, a pesar de la existencia del portal electrónico transaccional CompraNet en México y Campeche, el tipo de procedimiento de contratación que ha predominado es la adjudicación directa. Ello abre espacios para el favoritismo y otros riesgos asociados con la corrupción al permitir la selección de ganadores en las contrataciones sin, necesariamente, probar su capacidad técnica y económica.

Es importante aclarar que la LAASSP y la LOPSRM contemplan la posibilidad de llevar a cabo adjudicaciones directas o invitaciones a cuando menos tres personas bajo ciertos supuestos, siempre y cuando la contratación no supere cierto límite al monto del contrato que puede ser adjudicado. No obstante, de acuerdo con la COFECE, dichos supuestos son muy generales y permiten el uso excesivo de estos procedimientos.

Al respecto, mediante un análisis de datos extraídos de CompraNet, la COFECE (2018) estimó que para el año 2017 se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos con recursos federales, los cuales en su conjunto representaron más de 585 mil millones de pesos. De ellos, el 78% se otorgaron a través de adjudicaciones directas, 10% por medio de una invitación a cuando menos tres personas, y tan solo el 12% por medio de una licitación pública. A partir de esa información, la COFECE concluye que en los poco más de 35 mil contratos (que incluyen solo los que superan un millón de pesos), que suman 553 mil millones de pesos, alrededor del 62% corresponden a procedimientos de contratación distintos a la licitación pública.

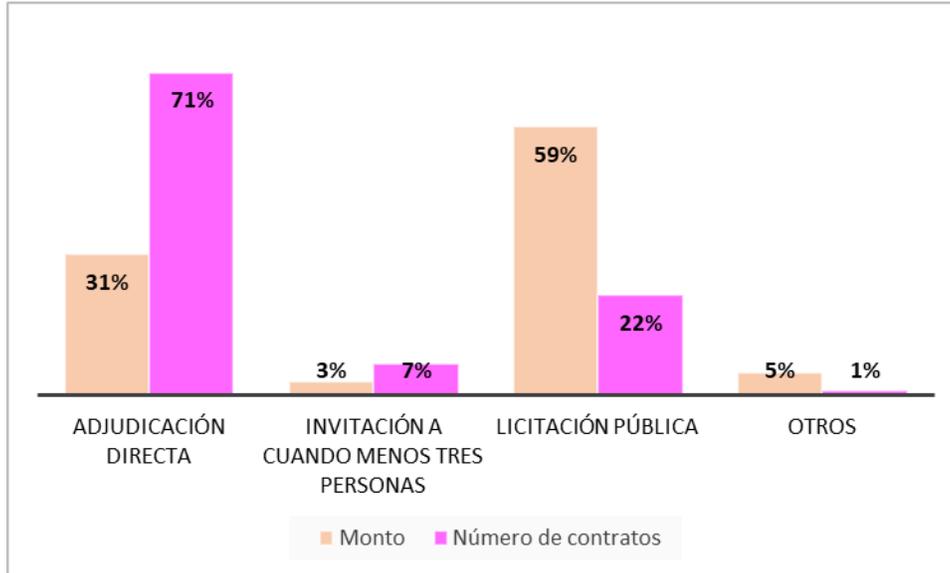
El excesivo número de adjudicaciones directas en los procesos de contratación pública no es nuevo, es decir, este patrón ha sido constante al menos desde el año 2012. Tras analizar datos de CompraNet para el periodo 2012 a 2017, Alfonso Hernández en su estudio La institucionalización de la irregularidad: los procedimientos de invitación y de adjudicación directa

en el sistema de contrataciones públicas de México encuentra que durante esos años se asignaron más de 643 mil contratos, que corresponden a una suma de poco más de 674 mil millones de pesos. A su vez, el 10.3% de estos contratos por adjudicación directa superó el monto máximo permitido para asignarse bajo este procedimiento, lo que implica, por default, contratos irregulares. En el agregado ello implica que 9 de cada 10 pesos que se destinan a los contratos realizados por adjudicaciones directas se encuentran dentro de un contrato que no debió haber sido otorgado (dado que se superaba el monto máximo permitido para ese procedimiento).

Cuando se dan procedimientos de adjudicación directa se corre el riesgo del uso ineficiente de los recursos, además de que los bienes y servicios que se contratan se adquieran a un mayor costo.

El IMCO, a través de su estudio *Índice de Corrupción en Contrataciones Públicas 2018*, expone cómo la falta de competencia en los procesos de contratación pública se refleja en la selección repetitiva de ciertas empresas a través de los años. Mediante el análisis de 700 mil procesos de contratación pública (equivalentes a más de 2.3 billones de pesos) entre los años 2012 y 2017 de las Unidades Compradoras registradas en CompraNet, se encontró que a mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos, mientras que solo el 22% de éstos fueron asignados por licitación pública. De esta forma se pone en evidencia que mediante las adjudicaciones directas se abren importantes riesgos de favoritismo.

Gráfica 27. Tipo de procedimiento por el cual las 1000 empresas resultaron ganadoras en procedimientos de contratación, 2012-2017



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de corrupción en contrataciones públicas, 2018.

La ASF ha identificado que en los procedimientos de contratación que utilizan el método de adjudicación directa se incrementa significativamente el riesgo de desvío de recursos públicos a través de la creación de empresas fantasma o la participación de terceros para la ejecución de los contratos.

De acuerdo con la LAASSP, es posible que en los procedimientos de adjudicación directa se realicen convenios de colaboración con universidades, instituciones públicas y organizaciones para la entrega de los bienes y servicios, siempre y cuando el tercero contratado tenga capacidad suficiente para cubrir al menos el 51% del valor total del contrato sin contratar a un tercero.

México Evalúa añade que la falta de transparencia y publicidad de la información de los procesos de contratación abre espacios para la discrecionalidad y la baja participación de las empresas en los mismos.

Tabla 21. Hallazgos más relevantes sobre la publicidad de la información evaluada en los contratos

Fase	Hallazgos	Consecuencias
Precontratación	<ul style="list-style-type: none"> • No existen diagnósticos adecuados de necesidades de infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones en materia de obra pública no responden al interés o necesidades públicas, así como a criterios de rentabilidad social y económica
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> • La información relacionada con los dictámenes de excepción a las licitaciones no es del todo pública • Cuando se realizan invitaciones a cuando menos tres personas, la selección de los licitantes no se publica ni se justifica • Falta de disponibilidad de informes ejecutivos sobre las contrataciones, así como el estatus de los contratos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se facilita y permite la simulación de la competencia • No es posible monitorear la obra pública
Postcontratación	<ul style="list-style-type: none"> • No existen buenos mecanismos de seguimiento para los ciudadanos durante la ejecución de los contratos • No se generan informes que notifiquen a los ciudadanos sobre la conclusión de la obra 	<ul style="list-style-type: none"> • No es posible realizar un escrutinio público oportuno ante un posible desvío de recursos • Los ciudadanos carecen de información sobre cuántas obras fueron terminadas a tiempo o cuántas obras cumplieron con los plazos y montos estipulados

Fuente: México Evalúa, MeTrop: antídoto vs. La corrupción con base en el estudio de la ASF

De acuerdo con la OCDE, en el Estudio del sistema electrónico de contratación pública de México, Rediseñando CompraNet, la falta de información sobre las contrataciones públicas en el portal de CompraNet se debe a dos factores principales:

1. El incumplimiento a las obligaciones de cargar la información necesaria en el sistema, por parte de los agentes públicos que participan en contrataciones públicas;
2. La información comercial que queda fuera del alcance del sistema (como ejemplo, los procesos de adjudicación directa que no se registran en línea).

Ello genera opacidad y falta de información oportuna y estratégica para los agentes que llevan a cabo funciones de control en estos procedimientos. La falta de información oportuna y abierta es una constante en los procesos de contratación pública que se llevan a cabo en la plataforma digital de CompraNet.

La OCDE también señala que la información contenida en la plataforma por lo general tiene las características siguientes:

- Forma de documentos en formatos que dificultan su lectura y usabilidad con otros datos y sistemas;
- La misma información no se encuentra conectada con otros sistemas de gestión financiera, hacendaria o patrimonial y de intereses;
- La plataforma digital se encuentra rebasada para ser un mecanismo de inteligencia que, además de realizar compras gubernamentales, también pueda alertar sobre riesgos básicos a la integridad en las contrataciones públicas.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana en contrataciones públicas, la LAASSP y la LOPSRM contemplan la figura de testigos sociales. Sin embargo, aun cuando se ha incentivado la participación ciudadana como mecanismo de control en los procesos de contrataciones públicas y pese a que se ha institucionalizado la figura del testigo social, en la práctica aún hay algunos obstáculos que deben superarse para potenciar la figura del testigo social. Es necesario ampliar su margen de actuación, reducir el monto mínimo de los procesos de contratación en los que pueden participar e impulsar en las entidades federativas su inclusión en los procesos de contratación locales.

Asociaciones público-privadas (APP)

Las APP son esquemas de inversión de largo plazo en los que el sector privado financia y ejecuta el diseño, construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de infraestructura pública, de acuerdo con las políticas y regulaciones fijadas por el sector público. La Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) en México las define como cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo entre instancias de los sectores público y privado, para la prestación de servicios por parte del sector público, en los que se utilice

infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado, con la finalidad de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

Un estudio del BID (Michele, Prats y Losada, 2018) menciona los riesgos específicos de corrupción en los contratos APP, debido a dos factores:

- la flexibilidad e indeterminación de los contratos de APP,
- la falta de mecanismos adecuados de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas para la constitución de las APP puede generar riesgos de corrupción al propiciar la existencia de espacios de opacidad, potencial conflicto de interés, uso ineficiente o inadecuado de los recursos y endeudamiento públicos, entre otros (Ballesteros, 2016).

Tabla 22. Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción.

Fases de un proyecto de APP y riesgos de corrupción				
Fase 1		Fase 2		Fase 3
<ul style="list-style-type: none"> • Selección inicial • Análisis de factibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Solución técnica • Análisis de costo-beneficio • Valor por dinero • Análisis de pasivos contingentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación final de riesgos • Modelo de contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Variables de licitación • Gestión y adjudicación final 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de indicadores • Renegociaciones
Riesgos				
<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad • Definir conveniencia de APP • Consultas con el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad • Ofertas agresivas • Procedimientos dirigidos 		<ul style="list-style-type: none"> • Discrecionalidad • Adendas 	

Fuente: BID, Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones públicos-privadas, 2018.

Como ejemplo, en la primera fase del proceso de APP es posible que los tomadores de decisiones puedan sobrevalorar la conveniencia y eficiencia de algún proyecto de APP que no debería de realizarse. Asimismo, en la fase dos, las empresas pueden estar coludidas con los agentes públicos y realizan ofertas agresivas para ganar las concesiones. Por otro lado, en la fase tres, las renegociaciones de los contratos de APP pueden abrir espacios a la corrupción, ya

que éstas se efectúan en escenarios de escasa competencia y baja institucionalidad en cuanto a las reglas de cómo debe llevarse a cabo el proceso.

Las APP pueden afectar al erario, debido a que la suscripción de este tipo de instrumentos por parte de los gobiernos federal y estatales se traducen financieramente en deuda pública. Un ejemplo del impacto negativo en las finanzas públicas que pueden tener los proyectos de APP se observa en los títulos que se emiten para financiar diversos proyectos; esto se ha llevado a cabo principalmente mediante dos instrumentos: los Certificados de Participación Ordinaria y los Certificados Bursátiles.

El Reglamento de la LAPP permite a la iniciativa privada la presentación de proyectos y propuestas no solicitadas por la vía de las asociaciones público-privadas para que, en caso de considerarse viables o necesarias, puedan ser sometidas a concurso. Esto naturalmente tiene el potencial de incidir en las responsabilidades de planeación del Estado, además de que abre espacios de riesgos para actos de corrupción como la colusión o el conflicto de intereses.

Se han identificado importantes brechas en materia de transparencia y rendición de cuentas que establezcan controles externos a la operación de las APP. Al tratarse de contratos de largo plazo entre el sector público y privado, los proyectos de APP que se financian con recursos públicos comprometen el gasto público en ciclos multianuales; lo cual complica la auditoría y la fiscalización de este tipo de proyectos.

La falta de reglas claras y homologadas para la creación y funcionamiento de APP, al igual que de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas eficientes y la posibilidad de comprometer importantes cantidades de recursos públicos a largo plazo, propician que se conviertan en espacios susceptibles a la corrupción. Se corre el riesgo de un uso ineficiente de los recursos, si se permite que sea el sector privado quien fije las prioridades de inversión lo que podría traducirse en conflicto de intereses; la fiscalización de los recursos en este tipo de

esquemas se dificulta al tratarse de proyectos de largo plazo, por lo que se corre el riesgo de desvío de recursos que no se podrán identificar de forma eficiente e inmediata; y al no contar con mecanismos de control y seguimiento claros, existe la posibilidad que la infraestructura o los servicios prestados no cumplan con su propósito y no generen los impactos esperados en el bienestar social.

Cabildeo

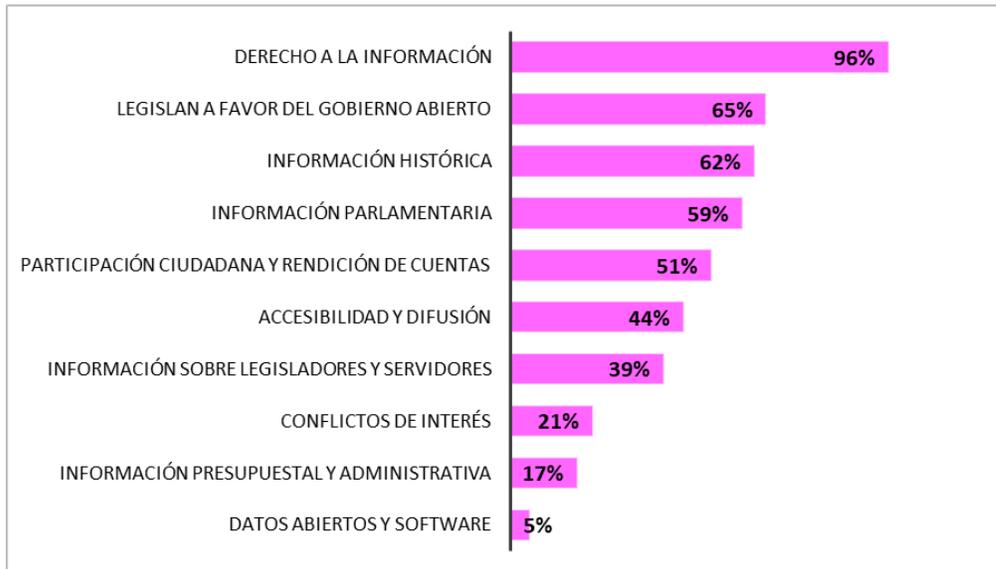
De acuerdo con Alberto Abad, el cabildeo es la práctica a través de la cual distintos grupos de interés posicionan sus demandas en la agenda pública. Pese a que esta herramienta garantiza derechos fundamentales como la libertad de información, así como el derecho a petición, también puede resultar en un ejercicio de colusión entre el sector público y los diversos grupos de interés.

Para salvaguardar el interés público y no mermar la imparcialidad de las decisiones legislativas y de política pública, es importante conocer las justificaciones institucionales y políticas que llevan a las autoridades a tomar ciertas decisiones. Es necesario contar con reglas claras sobre esta práctica que, a su vez, fomenten y faciliten el ejercicio transparente y abierto de la misma. La evidencia para el caso mexicano en comparación con otros países en América Latina y el mundo señala la presencia constante de prácticas indebidas en las decisiones públicas, la falta de transparencia en el diseño de la política pública, así como áreas potenciales de riesgos de captura de autoridades por grupos de interés.

Una solución para salvaguardar el interés público en la toma de decisiones es transparentar y monitorear la práctica de cabildeo con el objetivo de analizar las justificaciones de los agentes públicos. Para ello, es útil monitorear casos reales en los que se pueda presumir potencial conflicto de interés, así como abrir dicha información al escrutinio público. De acuerdo con el Diagnóstico de parlamento abierto 2017 elaborado por el núcleo de organizaciones de la APA en México, se enfatiza la necesidad de contar con aspectos clave en la arena legislativa relacionados

con la promoción de las agendas de gobierno y parlamentos abiertos; la accesibilidad de información sobre legisladores y servidores públicos adscritos a los congresos, así como temas de conflicto de interés.

Gráfica 28. Porcentaje de cumplimiento por principio de parlamento abierto 2017, legislativos locales



Fuente: Alianza por el parlamento abierto (2017)

En perspectiva comparada, el análisis de la información de parlamento abierto permite apreciar que ninguno de los 32 legislativos del país alcanzan calificación aprobatoria en el principio de conflicto de interés. De hecho, se reconoce que en tres entidades federativas no se cuenta con ninguna previsión con respecto a este tema (Chiapas, Colima y Nuevo León). La Cámara de Diputados y el Senado de la República obtuvieron un porcentaje de cumplimiento de 57% y 43%, respectivamente que, si bien los coloca en una posición de liderazgo a escala nacional, da cuenta de las brechas existentes en los congresos del país en esta materia.

Entre otros estados, Campeche solo obtiene un puntaje de 14% de cumplimiento de conflicto de interés, considerando los legislativos federales y locales.

Tabla 23. Puntaje de cumplimiento en el principio de conflicto de interés, legislativos federales y locales

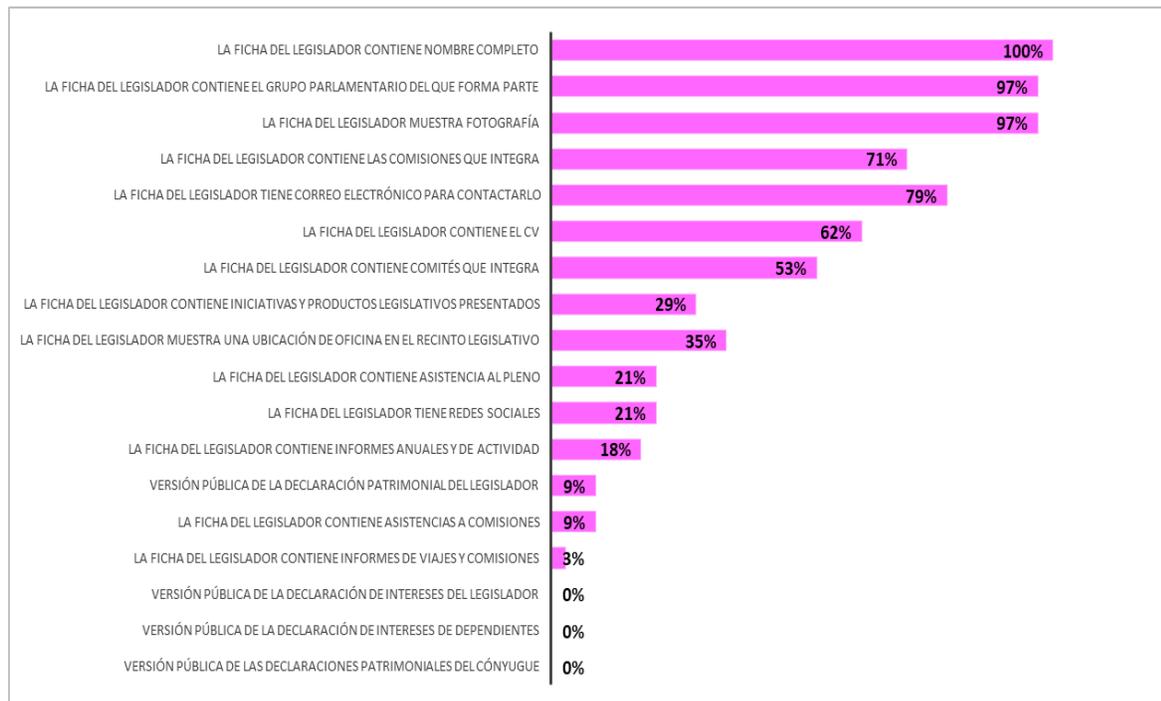
Institución legislativa	Puntaje
Guanajuato	57%
Cámara de Diputados	57%
Senado	43%
Guerrero	43%
Ciudad de México	43%
Sonora	29%
Puebla	29%
Morelos	29%
Michoacán	29%
México	29%
Coahuila	29%
Zacatecas	29%
Yucatán	14%
Veracruz	14%
Tlaxcala	14%
Tamaulipas	14%
Tabasco	14%
San Luis Potosí	14%
Quintana Roo	14%
Querétaro	14%
Oaxaca	14%
Nayarit	14%
Jalisco	14%
Hidalgo	14%
Durango	14%
Campeche	14%
Baja California Sur	14%
Baja California	14%
Aguascalientes	14%
Sinaloa	14%
Nuevo León	0%
Colima	0%
Chiapas	0%

Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, 2017

Vale la pena hacer énfasis sobre algunas categorías que denotan, justamente, la falta de información y controles para transparentar y monitorear los intereses de los servidores públicos. Referente a la “información sobre legisladores y servidores públicos”, se puede observar en la siguiente gráfica que en los congresos locales se carece de información básica sobre las

comisiones en las que participan los legisladores, datos sobre sus actividades, su declaración patrimonial y su declaración de intereses. A pesar de esto, y como se aprecia en el siguiente gráfico, persisten brechas importantes que se pudieran atender relacionadas con reglas para cabilderos, la existencia de códigos de ética para involucrados e inclusive la publicación de declaraciones de interés y divulgación de casos de conflicto probado.

Gráfica 29. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de información sobre legisladores y servidores públicos, legislativos locales



Fuente: Alianza por el parlamento abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017.

Tabla 24. Porcentaje de cumplimiento en los temas incluidos en el principio de conflictos de interés, legislativos locales

Tema	Porcentaje
1. Existe alguna disposición que obligue al legislador de excusarte de participar en procesos en los que tenga potencial conflicto de interés	76.47%
2. Existe alguna disposición que regule el cabildeo	35.29%
3. Existe una disposición que obligue al legislador de representar una declaración de intereses	29.41%
4. Existe Código de Ética y/o Conducta para los funcionarios y legisladores	14.71%
5. Se publica la lista de los casos de conflicto de interés surgidos en la legislatura	2.94%
6. Existe registro público actualizado de las declaraciones de interés de los legisladores	0.00%
7. Se publica registro de actividades de cabildeo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos	0.00%

Fuente: Alianza por el Parlamento Abierto, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017

De acuerdo con la *Encuesta sobre percepción de transparencia en diputados estatales en México*, quienes participan en prácticas de cabildeo señalan que estas actividades han sido ejercidas de una manera que alteran las decisiones, y que algunas empresas han promovido iniciativas a favor de ciertos grupos de interés o privados por encima de nociones de interés general o imparcialidad. De acuerdo con las entrevistas, el factor coincidente sobre los temas que se abordan en el ejercicio de cabildeo es el económico, ya que muchos legisladores hicieron alusión a los temas de recursos públicos, obras públicas, suscripción de contratos de servicios, uso de suelo en zonas urbanas, disposiciones sobre presupuesto de ingresos, cuestiones empresariales, entre otras.

Por otro lado, se debe generar, sistematizar y abrir información estratégica y relevante sobre la práctica del cabildeo, no solo en el ámbito legislativo sino también en áreas sensibles de los demás poderes. Es importante reconocer que el cabildeo es una actividad habitual en cualquier régimen democrático. No obstante, el reto en la materia es generar certidumbre respecto a estos mecanismos de interlocución y participación entre lo público y privado. A su vez, también es necesario garantizar y facilitar a los grupos de interés minoritarios el mayor número de oportunidades y espacios para incidir en las decisiones públicas.

A manera de conclusión, Campeche debe buscar fortalecer los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad civil, para poder identificar riesgos de corrupción y promover esquemas que erradiquen dichos riesgos. De igual manera adoptar y homologar reglas en materia de contrataciones públicas, relaciones público-privadas, cabildeo, mismos que garanticen el valor de la integridad e imparcialidad en el sector gubernamental y privado.

Involucramiento social en el control de la corrupción

Si bien la Política Estatal Anticorrupción tiene como objetivo controlar la corrupción, no puede centrar solamente su atención en la dimensión gubernamental del fenómeno. La corrupción, como problema sistémico, no solo encuentra condiciones de riesgo para su permanencia y reproducción en escenarios donde persisten la impunidad y la arbitrariedad; sino también en espacios donde ha logrado afianzarse como una norma social de uso para resolver problemas cotidianos de las personas (evadir una infracción de tránsito, acceder a un servicio o un programa social, ganar un contrato de gobierno, entre muchos otros).

El involucramiento social puede operar en el control de la corrupción de distintas maneras, como puede ser:

- Modificando la estructura de valores que se reconocen como legítimos al interior de la comunidad política;
- Propiciando dinámicas de participación, vigilancia y colaboración desde la sociedad en los asuntos de gobierno (introduciendo controles sociales que reducen riesgos de corrupción);
- Fomentando la implantación de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada que aminoren los riesgos de corrupción en dicho sector en su relación con clientes, proveedores e instituciones públicas.

La garantía de los derechos de participación ocurre en escenarios en donde existe una aplicación extendida de la ley no solo en ese ámbito, sino en otros que impactan en el control de la corrupción desde el gobierno (investigación y sanción, profesionalismo de las estructuras burocráticas, etcétera). Por otra parte, la posibilidad que tiene la sociedad de involucrarse en el ejercicio del gobierno establece controles adicionales a las estructuras administrativas que permiten atajar espacios y riesgos de corrupción. La permanencia de este tipo de esquemas de involucramiento puede generar círculos virtuosos en los que, a mayor y mejor participación y

corresponsabilidad de la sociedad, se incrementan las posibilidades de un control efectivo de la corrupción a nivel sistémico.

Un mayor involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción puede tener lugar, entre otros, a través de lo siguiente:

- El desarrollo de esquemas de participación y vigilancia social,
- La articulación de espacios de colaboración en donde autoridades y grupos sociales crean de manera conjunta soluciones de política pública,
- La consolidación de modelos de regulación interna que disminuyan los riesgos de corrupción desde la iniciativa privada o las organizaciones de la sociedad civil.

Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación

La participación ciudadana es un potencial importante en el control efectivo de la corrupción, estableciendo controles externos al gobierno en distintos ámbitos de la función pública (desde la vigilancia de procesos específicos, el involucramiento social en espacios de decisión, en el seguimiento de las actividades de gobierno, entre muchas otras). Tal como se describe en el Barómetro Global de la Corrupción 2019 de TI, existe una percepción generalizada a nivel regional de que el involucramiento activo de los ciudadanos puede resultar crucial en la modificación de las condiciones imperantes en materia de corrupción, esto se puede lograr empoderando a las personas, la sociedad civil y los medios de comunicación para que denuncien los actos de corrupción y tomen medidas contra ellos. El 79% de la población en México sostiene estas ideas.

Para un control activo de la corrupción, la participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil no debe limitarse exclusivamente a aquellos mecanismos creados *ex profeso* para tal fin (como las contralorías y los testigos sociales), sino que implica una perspectiva transversal de la participación que supone el involucramiento ciudadano en las distintas fases de los procesos

de gobierno (formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control), así como en la cocreación de soluciones de política en colaboración con autoridades y funcionarios públicos. En nuestra entidad federativa debemos fortalecer los esquemas de gobernanza centrados en el ciudadano que permitan el desarrollo conjunto de acciones y compromisos de gobierno que incidan en la calidad de vida de los ciudadanos.

Un primer problema que se identifica en materia de participación ciudadana se funda en una paradoja aparente: de acuerdo con cifras oficiales, en México existe una gran cantidad de mecanismos de participación orientados a diversas temáticas del ejercicio de la autoridad; sin embargo, su alcance (o nivel de incidencia) sigue siendo limitado. Al respecto, y de acuerdo con información de los censos de gobierno del INEGI, para el año 2016 las autoridades estatales y municipales reportaron la existencia de alrededor de 12 mil mecanismos de participación ciudadana: 304 en las entidades federativas y poco más de 11,800 en los municipios.

Como dato importante, durante 2020 de los 11 municipios que tiene el Estado, solamente 9 tuvieron participación dentro de la Encuesta Ciudadana, sin omitir la poca participación de los ciudadanos. Esta información sin duda alguna es de gran importancia para la generación de mecanismos, dado que no solamente nos arroja la poca participación de los ciudadanos, si no la falta de interés de los servidores públicos de involucrar a los mismos.

Es importante conocer los temas en los que está más involucrada o participativa la sociedad en los municipios, esto con la intención de fortalecer los mecanismos para su participación. Así mismo, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, menciona los temas más importantes para los habitantes de Campeche, por ejemplo, transparencia, seguridad pública, servicios públicos, obras públicas, desarrollo económico, educación, deporte y turismo, mismos que cuentan con espacios para la participación ciudadana y/o consulta ciudadana.

Es muy importante identificar todos los órganos de participación ciudadana de los diversos sectores del Estado, así como conocer si están integrados por expertos u organizaciones, y su cercanía en cuanto a la toma de decisiones gubernamentales, con la finalidad de activar su participación e involucramiento. Además, conocer sus diversas estrategias sobre el combate a la corrupción será de gran ayuda para reforzar las diversas políticas públicas que se generen.

Tabla 25. Campeche, espacios para la consulta y/o participación ciudadana

Tema	Total
Planeación y evaluación	7
Contraloría	4
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicas	5
Transparencia	8
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	1
Seguridad pública	5
Tránsito	3
Protección civil	8
Servicios públicos	6
Obras públicas	8
Desarrollo urbano	3
Desarrollo social	8
Desarrollo económico	5
Medio ambiente y ecología	2
Desarrollo rural	3
Presupuesto participativo	1
Educación	3
Cultura	7
Deporte	6
Salud	4
Energía	2
Turismo	3
Asignación de recursos del FISM	2
Asignación de recursos del FORTAMUNDF	3
Otros	0
Total	107

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno Municipales y Demarcaciones Territoriales 2019

El INEGI menciona que en el estado de Campeche existen 258 oficinas especializadas para la atención de quejas y denuncias de los ciudadanos, pero no muestra mecanismos claros para que los ciudadanos puedan participar o simplemente el ciudadano no se siente atraído a participar

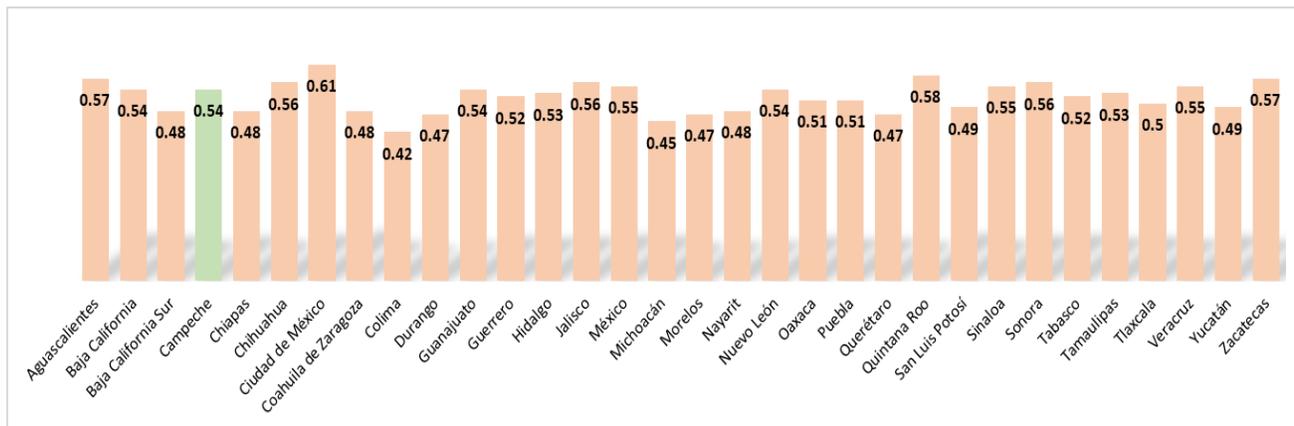
por el poco interés de parte de las autoridades. A esto le sumamos que no existe algún sistema informático o buzón de quejas y denuncias de fácil acceso para los campechanos.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) realizó el estudio Métrica de Gobierno Abierto 2019, coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en donde se analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión.

El Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2019, para las entidades federativas de México es en promedio de 0.52, mientras que para las dependencias del gobierno federal es de 0.64.

Fuente: INAI. Índice de Gobierno Abierto 2019

Gráfica 30. Valor Promedio del Índice de Gobierno Abierto por entidad federativa

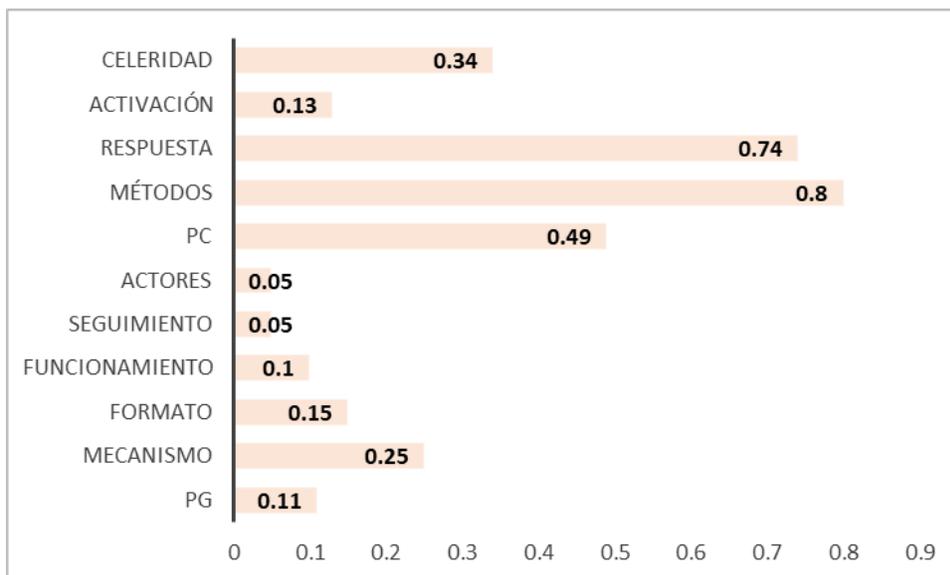


En el Estado de Campeche, el IGA 2019 es de 0.54 es escala de 0 a 1, posicionado en el lugar 11 junto con otros estados. En cuanto al subíndice de transparencia Campeche tiene 0.67, este subíndice está compuesto por transparencia desde el gobierno y transparencia desde la ciudadanía, y el subíndice de participación 0.40, este subíndice se compone de la calificación de participación desde la perspectiva gubernamental y la participación desde la perspectiva ciudadana.

Los resultados más precisos de Métrica de Gobierno Abierto 2019 señalan información más detallada para Campeche, el Subíndice de Participación desde la Perspectiva Gubernamental es de 0.11, muy por debajo del promedio nacional que es 0.19. Y el comportamiento del Subíndice desde la Perspectiva Ciudadana es de 0.49, nuevamente debajo del promedio nacional (CIDE-INAI, 2019).

Por lo anterior, es importante reforzar los métodos para escuchar las diferentes propuestas de los ciudadanos (0.8) y sobre todo para tener la capacidad de atenderlas (0.74).

Gráfica 31. Subíndice de Participación por Perspectivas



Fuente: CIDE-INAI, 2019. Métrica de Gobierno Abierto

Un estudio realizado por el CIDE y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales (INAI), concluye lo siguiente:

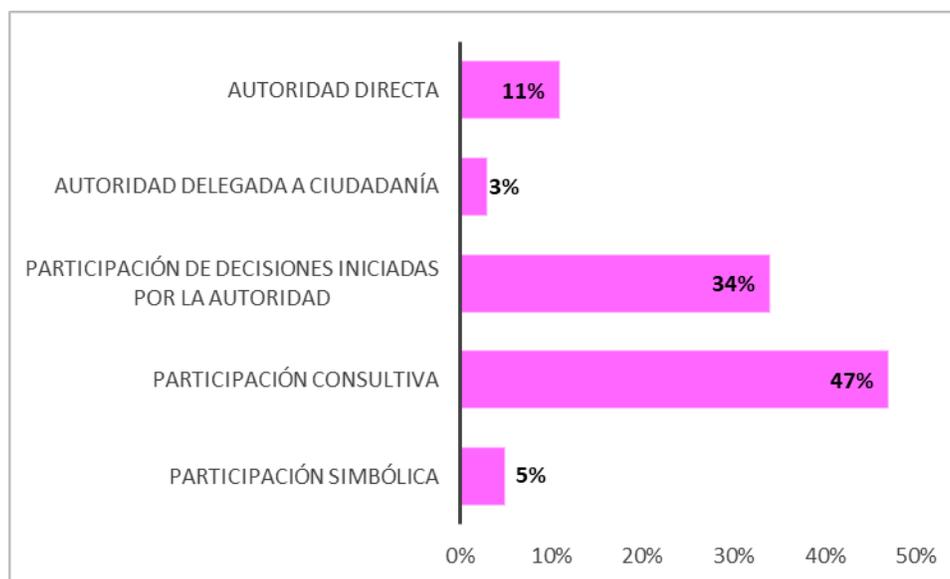
- Una de las brechas más importantes de la oferta gubernamental de mecanismos de participación en el país radica en el formato de estos instrumentos;
- Buena parte de los instrumentos se centran en informar o consultar a los ciudadanos, pero existe una carencia de mecanismos que busquen el involucramiento y la colaboración de los ciudadanos en los procesos y decisiones de gobierno;

- El poco seguimiento que se da a los acuerdos generados en el marco de los instrumentos de participación.
- Se identifica la existencia de importantes brechas al interior de las instituciones públicas para traducir las propuestas construidas a partir del diálogo con organizaciones y ciudadanos, en decisiones y acciones concretas. Muestra de ello son los pobres resultados observados en los indicadores de participación ciudadana de la *Métrica de Gobierno Abierto 2019*, especialmente en el componente de seguimiento en la dimensión de participación desde el gobierno.

Se reconoce -a partir del desarrollo de ejercicios de usuario simulado- que al momento que algún ciudadano busca participar o involucrarse en alguna dependencia de gobierno de manera individual -esto es, sin mediar algún mecanismo formal de participación- las posibilidades de que reciba una respuesta positiva por parte del gobierno son solo de una de cada seis ocasiones.

La poca efectividad e incidencia de los mecanismos de participación ciudadana se debe, fundamentalmente, a la carencia de una comprensión compartida (tanto conceptual como práctica) de lo que significa el involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno en todo el país.

Gráfica 32. Composición de oferta de mecanismos de participación ciudadana, a nivel municipal por tipo



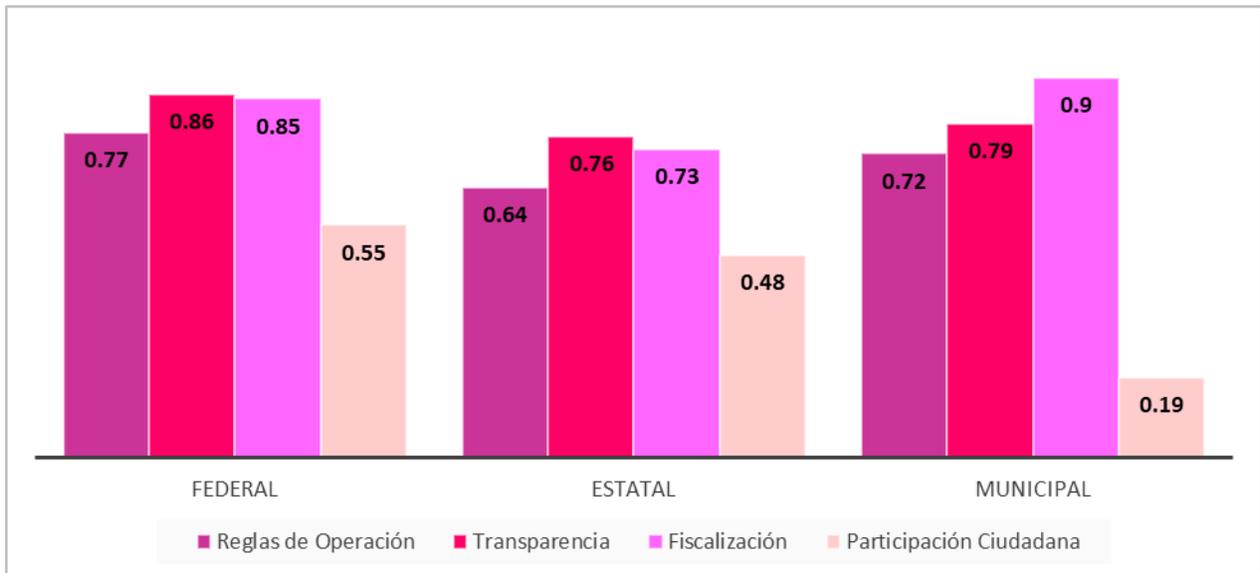
Fuente: Participando por México, Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015

En el ámbito de los mecanismos de participación creados con el propósito de vigilar la ejecución de programas públicos y el ejercicio de recursos, destacan en el contexto mexicano las experiencias de contraloría y de testigo social. Gómez Hermosillo (2017) menciona que la Participación Simbólica es un mecanismo de vigilancia comunitaria de los fondos de inversión social cuya aplicación, al menos en el caso mexicano, puede rastrearse a los primeros programas de combate a la pobreza implementados desde finales de los años setenta del siglo XX. Destaca que las contralorías sociales son instrumentos que en la actualidad están sustentados normativamente en la Ley General de Desarrollo Social, a través de la cual se establecen obligaciones para la creación de espacios de participación en los que se involucren los beneficiarios, y permitan la correcta aplicación de los recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social. Considerando esta previsión normativa, *el Informe de Resultados 2018* de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) de TM y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presenta los resultados del análisis realizado a un conjunto de programas sociales de los tres órdenes de

gobierno en donde, aunado a otros criterios, se evalúa el componente de participación y vigilancia ciudadana.

De igual forma, muestra que la categoría con menor grado de desarrollo de la institucionalidad de los programas sociales es, justamente, la de participación ciudadana. De manera consistente se observa que los componentes de participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales (que incluye mecanismos como la contraloría social y los esquemas de participación en el diseño, ejecución y evaluación de la intervención) son los que cuentan con el menor nivel de desarrollo.

Gráfica 33. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de intervenciones de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de la convocatoria 2018

El estudio del IPRO concluye lo siguiente:

- En el ámbito federal solo en dos terceras partes de las intervenciones sociales se consideran la inclusión de mecanismos de participación de los beneficiarios en la fase de ejecución, además de que se identifican importantes brechas en lo que respecta al

involucramiento de la ciudadanía en la fase de detección de necesidades y de diseño de los programas.

- En el ámbito estatal, en alrededor de la mitad de los programas e intervenciones analizados no se identifica elemento alguno de participación en las fases de diseño, implementación y evaluación, además de que menos de la mitad de los programas evaluados carecen de mecanismos de control social.

Algunos autores señalan la existencia de dos fallas estructurales en la articulación de los mecanismos de contraloría social. El primero, la forma en que estos esquemas de vigilancia se generan y, segundo, la funcionalidad que han tenido las contralorías a lo largo del tiempo. Referente al primer punto, alerta que la promoción para la conformación de las contralorías sociales depende de los funcionarios encargados de la ejecución de los programas públicos, esto es, los “vigilados” son los responsables de impulsar los esquemas de vigilancia. Con respecto al segundo punto, las contralorías sociales en México son espacios de participación poco conocidos por la población, y en los que resulta complicado conocer su contribución efectiva en la identificación de irregularidades o de presuntos casos de corrupción.

Finalmente, la figura del testigo social ha surgido en años recientes como un mecanismo de participación ciudadana que acompaña, vigila y atestigua los procesos de contratación pública, buscando atajar -a través del control social- irregularidades y potenciales riesgos de corrupción en el ejercicio de los recursos públicos. el único estudio que ha buscado sistematizar la experiencia de los testigos sociales es el realizado por la organización Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas. Derivado del análisis realizado por esta institución se desprende que, si bien los testigos sociales son una figura que ha logrado institucionalizarse como parte de los procesos de compras públicas, persisten áreas de oportunidad relacionadas con los alcances de la participación de estos mecanismos en los ciclos de compras públicas. En esta investigación también se destaca que la capacidad que tienen estas figuras de vigilancia social para la

detección de casos de corrupción depende, en buena medida, de la pericia de los representantes sociales, y no necesariamente de procesos claros que permitan a los testigos identificar irregularidades. Al respecto, persisten importantes espacios de opacidad que impiden a los testigos sociales realizar de manera adecuada su función (por ejemplo, las concertaciones que pueden realizar servidores públicos y agentes privados con respecto a una contratación). Con lo anterior, se reconoce que, si bien estas figuras de participación ciudadana tienen el potencial de apoyar el control de la corrupción en los procesos de adquisiciones, resulta fundamental fortalecer de manera simultánea la transparencia y acotar los riesgos de arbitrariedad en este ámbito, a fin de que la labor de vigilancia social pueda tener un impacto más directo. En el contexto mexicano existe una importante infraestructura de mecanismos formales de participación que pueden detonar el involucramiento ciudadano en el control de la corrupción. A pesar de esto, persisten una serie de brechas y limitaciones que impiden un efectivo ejercicio de la participación a través de estos canales: mecanismos consultivos que no se vinculan adecuadamente con las decisiones, esquemas de participación que existen en el papel, pero no operan; e instrumentos de vigilancia social que -dado su diseño institucional o la falta de transparencia de los procesos de gobierno- no terminan por funcionar de manera óptima.

Este tema deberá ser tomado en consideración al momento de diseñar acciones de política orientadas a fortalecer la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

A manera de conclusión, existe una importante infraestructura de mecanismos formales de participación que pueden detonar el involucramiento ciudadano en el control de la corrupción. A pesar de esto, persisten una serie de brechas y limitaciones que impiden un efectivo ejercicio de la participación a través de estos canales: mecanismos consultivos que no se vinculan adecuadamente con las decisiones, esquemas de participación que existen en el papel, pero no operan; e instrumentos de vigilancia social que -dado su diseño institucional o la falta de transparencia de los procesos de gobierno- no terminan por funcionar de manera óptima.

Adicionalmente, las opiniones derivadas del Foro Regional piden que la PEA contengan mecanismos donde la equidad de género sea notoria.

Corresponsabilidad e integridad empresarial

La promoción y puesta en marcha de esquemas de integridad empresarial se ha convertido en un imperativo en las estrategias orientadas al control de la corrupción alrededor del mundo. El argumento que justifica la introducción de esta clase de medidas es bastante simple: las empresas son espacios organizados que, al igual que las dependencias de gobierno, están expuestas a riesgos internos y externos de corrupción en distintos frentes (al momento de realizar trámites de gobierno, al concursar en procesos de compras públicas, al establecer acuerdos con proveedores, etcétera) que pueden propiciar su participación como sujetos activos de hechos de corrupción (soborno, tráfico de influencia, acceso a información privilegiada, fraude interno, lavado de dinero, entre otros).

La Encuesta de *Delitos Económicos 2018, Fraude y corrupción*, un análisis de su impacto en las organizaciones de la empresa PwC revela que, en el contexto mexicano, el porcentaje de empresas analizadas que experimentaron delitos económicos entre los años 2016 y 2018 pasó de 37% a 58%.

Este mismo estudio señala que alrededor de dos terceras partes de estos delitos son cometidos por actores que pertenecen a la misma empresa y en materia de corrupción, 8 de cada 10 empresarios encuestados consideran que el soborno y la corrupción son prácticas habituales al momento de hacer negocios en México.

La corrupción y el soborno son fenómenos que han permeado en distintas esferas y ámbitos de la sociedad mexicana. Datos de la encuesta referida revelan que, entre 2016 y 2018, los actores externos fueron cada vez más importantes en el número de casos de corrupción y soborno suscitados. No obstante, la magnitud del fenómeno dentro de las empresas no se ha

traducido necesariamente en acciones tendientes a prevenir y combatir la corrupción. Así, únicamente el 31 por ciento de las empresas encuestadas en México ha llevado a cabo una evaluación de riesgos de corrupción.

Conviene destacar que, la LGRA publicada en julio de 2016 establece en sus artículos 24 y 25 que en la determinación de la responsabilidad de empresas (o de sus representantes) en actos de corrupción, se tomará en consideración si éstas cuentan con políticas de integridad que, como mínimo, incluyan:

- Manuales de organización y procedimientos claros en donde se especifiquen funciones, cadenas de mando y liderazgo de la empresa.
- Código de conducta publicado, socializado y con mecanismos de aplicación real.
- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría que permitan examinar el cumplimiento de estándares de integridad.
- Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de las organizaciones como hacia las autoridades competentes.
- Sistemas de entrenamiento y capacitación en materia de integridad.
- Políticas de recursos humanos que disuadan la contratación de personas que puedan generar riesgos de integridad dentro de la empresa.
- Mecanismos de transparencia y publicidad de intereses.

Las fuentes de información disponibles que permiten analizar el grado de adopción y cumplimiento de estos estándares de integridad por parte de las empresas asentadas en México siguen siendo aún incipientes.

Al respecto, aquí se destacan los resultados de un par de estudios que en fechas recientes ofrecen un panorama inicial sobre la situación que guarda este tema en México: por una parte, el estudio 500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa elaborado por MCCI y TM, y, por otra,

la Encuesta de Delitos Económicos 2018 – Edición México elaborada por la empresa PwC. En el estudio 500 Frente a la Corrupción se evalúa y califica la existencia de mecanismos concretos (por ejemplo, códigos de ética) que reflejen el compromiso de las empresas analizadas en la disuasión de hechos de corrupción. Como los autores de este estudio señalan, la evaluación realizada se basa en criterios de “transparencia, publicidad, precisión y alcance” de los mecanismos de integridad publicados en las empresas, y que permiten aproximar un análisis no solo de su disponibilidad, sino también de su grado de socialización y aplicación.

En concreto, esta investigación analizó si las 500 empresas evaluadas publicaron en su sitio en Internet una serie de elementos que, de acuerdo con los autores, se consideran esenciales en cualquier política de integridad empresarial.

Tabla 26. 500 Frente a la Corrupción, Integridad Corporativa: Resultados generales

	Elementos	2017	2018
1	Políticas de hospitalidad y viáticos	6.60%	12.20%
2	Políticas de donaciones sociales	12.60%	20.40%
3	Política para prevenir fraudes internos	19.80%	29.00%
4	Políticas para prevenir lavado de dinero	20.60%	51.00%
5	Compromiso anticorrupción	27.60%	39.20%
6	Políticas de donaciones políticas	28.40%	40.00%
7	Políticas anticorrupción o de integridad	43.80%	59.80%
8	Prohibición estricta de sobornos	47.20%	60.00%
9	Política de regalos	51.00%	0**
10	Código de ética y de conducta	59.60%	72.60%

Fuente: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana

Los dos principales mecanismos para disuadir la corrupción que emplean entre 60% y 50% de las 500 empresas más grandes en México son los códigos de ética o conducta, y el establecimiento de políticas de regalos. En contraste, en la edición 2018 de la investigación ya citada, estos dos mecanismos tuvieron cambios significativos pues los códigos de ética fueron empleados por 72% de las empresas, sin embargo, las políticas de regalos tuvieron retrocesos y solo fueron aplicadas por 44% de las empresas. Además, en el año 2017 solo 4 de cada 10 empresas analizadas publicaron políticas anticorrupción o de integridad, y alrededor de un cuarto

establecieron compromisos “cero tolerancias” frente a la corrupción. Por el contrario, la edición 2018 de la misma investigación, señala que 6 de cada 10 empresas publicaron políticas anticorrupción, y alrededor de 40% establecieron compromisos “cero tolerancias”.

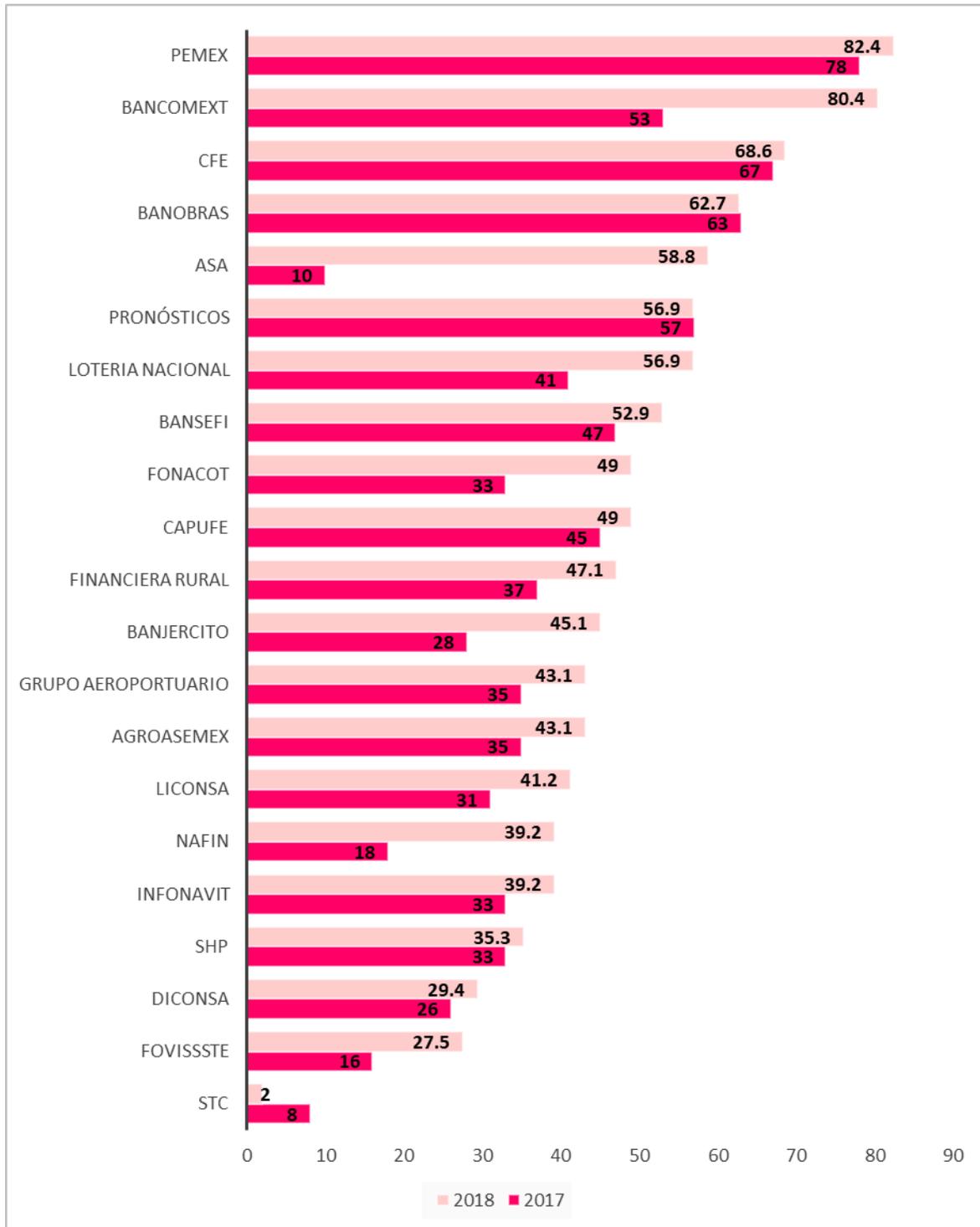
En la medición 2017 se observó un bajo nivel de adopción de códigos de ética y políticas anticorrupción, así como debilidades en los contenidos de estos documentos, para la medición 2018 se identificaron mejoras en aspectos, como los que se señalan a continuación:

1. En 2017 no fue posible determinar el alcance (esto es, aplicabilidad para directivos, empleados o ambos) de los códigos de conducta y de las políticas de integridad en 40% de las empresas, mientras que para el año 2018, este porcentaje fue de 27%. Ahora bien, para el año 2017, solo en un tercio de las empresas fue posible identificar que la aplicación de estos instrumentos de integridad logró abarcar tanto a niveles directivos como a empleados de la institución. Mientras que para la medición 2018 se identificó en el 70% de las empresas la aplicación de estas herramientas.
2. Para el año 2017, 2 de cada 10 de las empresas analizadas establecieron explícitamente la sujeción a los estándares de integridad de agentes y representantes. Mientras que en la edición 2018, esta cifra asciende a 35%.
3. En el estudio 2017, 40% de las empresas publicaron definiciones compartidas de conflicto de interés, y 14% socializó definiciones de otros hechos de corrupción (como soborno, tráfico de influencias, etcétera). Ahora bien, para el año 2018, 60% de las empresas publicaron dichas definiciones y 24.6% las socializaron con el personal de la empresa.
4. Para la edición 2017, alrededor de 9 de cada 10 empresas no contaban con programas de capacitación o entrenamiento en integridad y control de la corrupción. Mientras que para el año 2018, 24.2% de estas empresas cuentan con dichos programas.

La investigación hecha por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana, también se evaluó a un conjunto de paraestatales. En términos comparados, estas

empresas no obtuvieron una calificación significativamente diferente con relación a las de la iniciativa privada en ambas ediciones del informe (38 y 48 puntos, frente a 37 y 47 que fue el promedio del total de las empresas en 2017 y 2018 respectivamente).

Gráfica 34. Puntaje de empresas de Gobierno en el 2017-2018



Fuente: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana (2017 y 2018).

Derivado de lo anterior, se puede concluir que el proceso de adopción de políticas y esquemas anticorrupción al interior de las empresas es aún una práctica incipiente en México. Sobre esta base, resulta primordial que en el marco de la propuesta de Política Estatal Anticorrupción se propongan incentivos y acciones concretas que promuevan la implementación extendida de esta clase de medidas en la iniciativa privada.

Una recomendación que se da para Campeche es escuchar las inconformidades específicas de los empresarios locales, realizando mesas de trabajo con la finalidad de elaborar mecanismos que rompan los actos de corrupción notablemente. Para ello, la SESAE junto con la Comisión Ejecutiva deberán tener la capacidad de liderar dichas acciones y generar los insumos necesarios que los empresarios buscan, sin dejar a un lado a los diferentes sectores del Estado.

Educación y comunicación para el control de la corrupción

El cambio de la norma social que permite a la corrupción permanecer como un comportamiento cotidiano en la sociedad mexicana no podrá llevarse a cabo únicamente a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana o del fomento de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada. Resulta preciso emprender un proceso de más largo aliento que permita una adecuación gradual de los valores y las reglas de comportamiento social, bajo premisas de imparcialidad y legalidad. En este sentido, el papel que juegan las estrategias de educación cívica y de comunicación de los costos de la corrupción resulta crucial.

Durante el Foro Regional para la Construcción de la PEA, se mencionó mucho la importancia de elaborar mecanismos para que las instituciones educativas brinden una mejor formación a los estudiantes desde la niñez. Otra de las inquietudes que se presentaron fue la ausencia de algunas materias que fomentaban a los niños a tener valores más sólidos.

Por lo anterior, es importante analizar -de forma general- el papel que juegan en Campeche los procesos formativos formales y la comunicación gubernamental en la socialización de valores

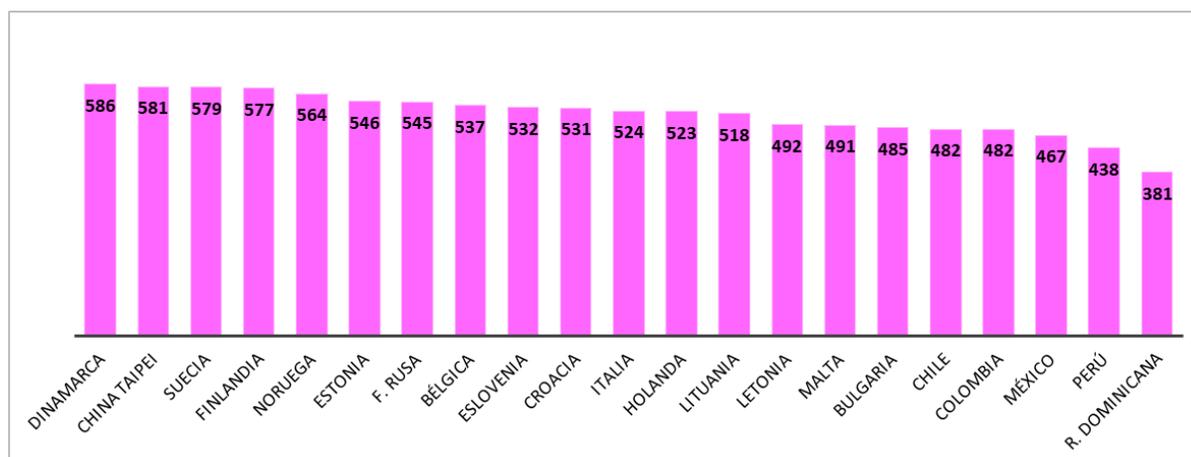
democráticos esenciales que sirven de base para el cambio de las expectativas sociales con respecto a la corrupción.

Educación

El Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016, coordinado en el ámbito internacional por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, tiene como propósito fundamental analizar el grado de preparación de los jóvenes de segundo grado de secundaria para asumir su papel como ciudadanos, a través del nivel de aprendizaje y de compromiso en temas cívicos y sociales. El mismo estudio fue realizado en 24 países, lo cual permite realizar una comparación de los resultados nacionales con los obtenidos en otros contextos; además de que es el segundo levantamiento realizado en México (la primera edición se realizó en el año 2009), lo cual permite también analizar patrones de cambio en las actitudes de los estudiantes mexicanos en el tiempo.

En la prueba de conocimiento cívico, el puntaje promedio internacional fue de 517 puntos. Mientras tanto, el puntaje promedio de los estudiantes mexicanos que participaron en esta prueba fue solamente de 467 puntos, lo cual coloca a México dentro de las últimas tres posiciones de países evaluados (junto con Perú y República Dominicana). En contraste, Dinamarca (586), China Taipéi (581) y Suecia (579) fueron los países en donde los estudiantes obtuvieron las más altas calificaciones en materia de conocimiento cívico.

Gráfica 35. Medida de desempeño en la prueba de conocimiento cívico, cívica 2016



Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Estudio de Educación Cívica y Ciudadana 2016

Al realizar el análisis para una muestra de países, es posible que el desempeño de los estudiantes mexicanos quede muy por debajo de la media del estudio; ya que cerca de un quinto de los estudiantes evaluados ocuparon la categoría de conocimiento más baja (frente a la media que fue de 13%), mientras que solamente 13% se ubicaron en la mayor categoría (frente a la media que fue de 35%).

Se reconoce con claridad la necesidad de valorar la pertinencia y relevancia de los programas de formación cívica y ética vigentes en educación básica, a fin de fortalecer los conocimientos que los estudiantes deberían tener para este grado, y que les permitan ejercer adecuadamente su ciudadanía. El rezago observado en nuestro país en materia de formación cívica y ética no solo tiene implicaciones en el conocimiento que adquieren los estudiantes mexicanos en este tema, sino en la capacidad que tienen de transmitir una serie de valores y principios prácticos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía en contextos democráticos.

El Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016 incluye una pregunta en donde se explora la percepción y la actitud de los estudiantes evaluados con respecto al nepotismo (esto es, que una autoridad brinde empleo a alguno de sus familiares). En el caso mexicano, un cuarto de los estudiantes evaluados consideró el nepotismo como un comportamiento positivo, mientras

que cerca de la mitad no lo consideraron ni bueno ni malo. Como señalan los autores de este estudio, “la escasa valoración de la nocividad de este rasgo para la democracia [el nepotismo] puede dar cuenta de prácticas políticas que se han normalizado, como el compadrazgo y el nepotismo, ante los cuales parece prevalecer una actitud de indiferencia”.

Tabla 27. Percepción de los estudiantes ante la afirmación “Los líderes políticos dan trabajo en el gobierno a sus familiares”

País	Bueno	Ni bueno ni malo	Malo
Chile	18%	42%	40%
Colombia	28%	51%	21%
México	25%	47%	29%
Perú	29%	43%	28%
República Dominicana	54%	33%	13%
Promedio Cívica 2016	17%	39%	44%

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016

Los autores de esta investigación señalan como un dato preocupante la dificultad que enfrentan los estudiantes mexicanos para identificar el efecto nocivo para la democracia que pueden tener ciertos comportamientos (como la corrupción o la violación de derechos humanos) (Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, 2016).

Hay dos puntos que resultan claves para ser considerados en el desarrollo de esta Política Estatal, y que se relacionan con el desarrollo de actividades en favor de principios democráticos entre los estudiantes de México.

1. El primer reto se centra en adecuar los planes y programas de estudio a fin de que brinden herramientas morales y críticas mínimas que permitan a los estudiantes campechanos solventar de manera eficaz posicionamientos éticos y reconocer con claridad la relación que existe entre conceptos como justicia, derechos humanos, legalidad e integridad dentro de un sistema democrático.
2. El segundo reto radica en revisar con detenimiento los contenidos y alcances de la currícula de formación cívica y ética en educación básica, a fin de que se trascienda la

sola discusión conceptual sobre el estado de derecho y la democracia; brindando las capacidades necesarias para evaluar diversos tipos de prácticas y comportamientos a la luz de valores democráticos básicos.

El estudio *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México del Instituto Nacional Electoral* consideró que, al menos en México, la democracia no es un régimen en el que las leyes aplican para todos por igual; sino que es un esquema de gobierno en el que los beneficios se concentran en unos pocos.

Es importante comentar, la relevancia de considerar la adecuación de los modelos educativos formales orientados a la formación cívica y ética, que permitan el desarrollo de capacidades efectivas entre la población sobre los principios básicos en los que descansa una democracia, así como sobre el papel activo que juegan los ciudadanos para incidir y exigir condiciones de imparcialidad e integridad en los gobiernos.

Algunos datos obtenidos del Foro Regional y la Encuesta Ciudadana para la Construcción de la PEA Campeche fueron los siguientes:

- Solo el 9.5% de los participantes en la Encuesta Ciudadana consideró a las instituciones educativas como un actor importante para combatir la corrupción,
- Los campechanos hemos perdido valores hoy en día,
- El 11.7% de los encuestados propuso establecer planes y programas de estudios en todos los niveles educativos diseñados para explicar la corrupción y sus impactos,
- La corrupción tiene un gran impacto en los niños, adolescentes y jóvenes, quitándoles la oportunidad de tener una formación académica fortalecida o en la mayoría de los casos, concluirla.

Comunicación

La Encuesta Ciudadana nos permitió conocer alguna de las propuestas de los campechanos para combatir la corrupción, una de ellas fue hacer una campaña de difusión de cultura cívica para que los ciudadanos tomemos conciencia de las implicaciones de ser corrupto a cualquier nivel en la sociedad.

Se reconoce la importancia de fortalecer la conciencia entre la opinión pública con respecto a los costos (económicos y sociales) que se generan producto de la ocurrencia de hechos de corrupción. De hecho, en el documento Política Nacional Anticorrupción de la SFP, se propone el desarrollo de campañas de difusión y concientización que permitan socializar entre la población las repercusiones que tiene la corrupción en el desarrollo del país. Desde la década de 1990 se ha promovido por parte de donantes internacionales la puesta en marcha de amplias campañas de comunicación, que promuevan la cultura de la denuncia de hechos de corrupción entre la población y se genere conciencia sobre las acciones desplegadas por los gobiernos para controlar la corrupción.

A pesar del respaldo que este tipo de medidas puede tener, estudios recientes reconocen con claridad la inexistencia de evaluaciones y de evidencia concreta que permita determinar la efectividad de estas campañas en el control de la corrupción. Incluso si se toman este tipo de intervenciones desde una perspectiva integral -esto es, acompañando las campañas de comunicación con procesos de cambio institucional- buena parte del respaldo sobre este tipo de acciones descansa en discusiones teóricas que, desafortunadamente, carecen de datos y evidencia.

En cuanto a este punto, no fue posible identificar alguna pieza de evidencia concreta que permitiera valorar el grado de éxito que han tenido las diferentes campañas de promoción de la denuncia o de concientización sobre los costos de la corrupción efectuadas en los distintos ámbitos de gobierno en México. La falta de evidencia que permita valorar este tema no descarta necesariamente su incorporación en el marco de la PEA, pero sí obliga a asumir una postura

menos entusiasta sobre el efecto que las estrategias de comunicación pueda tener en la socialización de valores y actitudes entre la población, así como en la generación de ciertos resultados esperados (como incrementar la denuncia o el activismo social en favor del control de la corrupción).

Algunos estudios experimentales realizados en años recientes señalan que la difusión de mensajes positivos (destacando las acciones realizadas o el papel que pueden jugar los ciudadanos contra la corrupción) o negativos (haciendo evidentes los costos de la corrupción) entre la población en contextos de corrupción sistémica puede tener muy poca influencia o inclusive puede inhibir el involucramiento de la población en la lucha contra la corrupción. Entre las razones que se identifican para inhibir el involucramiento social derivado de las campañas de concientización se encuentran:

- Mensajes (ya sean positivos o negativos) sobre la corrupción pueden incrementar la “preocupación” social sobre los efectos perversos que este fenómeno tiene en el Estado, reduciendo la confianza de la población sobre la aportación que puede hacer para solucionar este problema.
- Los mensajes pueden tener un efecto mínimo en la adecuación de las actitudes de las personas respecto a la corrupción, ya que se orientan a inhibir ciertos comportamientos no deseables (como brindar un soborno), y no a transformar la norma social que está de fondo. Los mensajes pueden disminuir el interés de la población de organizarse y protestar contra la corrupción, debido a que pueden generar un sentido de dificultad para enfrentar el problema.

Los resultados de estas investigaciones no descartan la posibilidad -y los posibles efectos positivos- de emprender amplias campañas de comunicación y concientización sobre la corrupción. Sin embargo, estos estudios alertan sobre la importancia de planear y construir mensajes adecuados para cada contexto que promuevan, en lugar de inhibir, el involucramiento

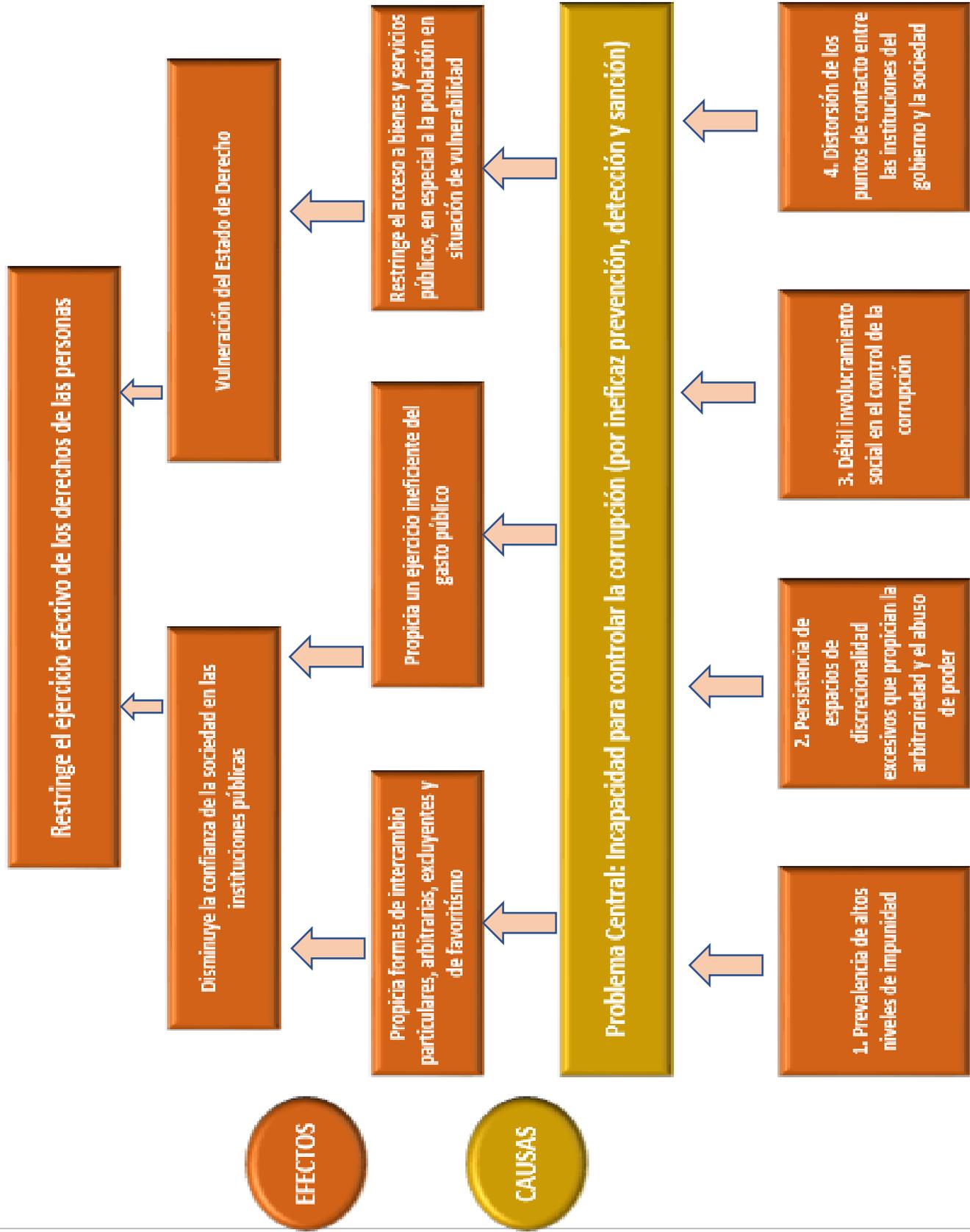
social en este tema. Con lo anterior, se sugiere que el desarrollo de campañas de comunicación y concientización sobre la corrupción se sustente en ejercicios piloto que brinden evidencia a los tomadores de decisiones sobre el efecto que tienen los mensajes en las actitudes de las poblaciones a quienes va dirigido.

Para una mayor eficacia de estas campañas de comunicación es recomendable realizar un serio análisis del contexto sobre el que se pretende influir y generar evidencia preliminar que permita en su caso sostener, o descartar, la viabilidad de determinadas campañas de concientización.

Recapitulación y estructura lógica de la política

A lo largo de este diagnóstico se ha presentado evidencia que sustenta la relevancia y alcance del problema público que da sustento a esta Política Estatal Anticorrupción, a saber, la incapacidad para controlar la corrupción en México, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente. Derivado del análisis presentado, es posible sintetizar que en México prevalecen una serie de condiciones institucionales, administrativas y sociales que incrementan significativamente los riesgos de corrupción en distintos ámbitos, y que impiden un control eficaz de este fenómeno.

A continuación, se presenta un árbol de problemas en el que se resumen las principales causas problemáticas identificadas en el diagnóstico.



CAUSA

1. Prevalencia de alto niveles de impunidad

1.1 Ineficacia en los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción

1.2 Insuficientes capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción

1.1.1 Ineficaz adopción a escala nacional de procesos relacionados con gestión documental, política de archivos, armonización contable disciplina financiera y austeridad.

1.1.2 Limitadas capacidades para la investigación, substanciación y resolución eficaz de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

1.1.3 y 1.2.1 Deficientes procesos que permitan al ciudadano denunciar actos de corrupción con protecciones necesarias, y vigilar la actuación de las instituciones responsables.

1.2.2 Ineficiente coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia con otros entes públicos encargados de detectar e investigar posibles actos de corrupción.

1.2.3 Insuficientes capacidades de las instancias de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.

2. Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad y el abuso de poder

2.1 Deficiente institucionalización de un servicio profesional de carrera a nivel nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural

2.2 Persistencia de esquemas de opacidad, ambigüedad y poca justificación en procesos de planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público

2.3 Deficiente homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización y control de recursos públicos a nivel nacional

2.1.1 Ineficiencia en el diseño y la implementación de políticas integrales de recursos humanos en el sector público.

2.1.2 Ineficientes estrategias de ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación, separación y control del servicio público, evaluación, separación y control del servicio público.

2.1.3 Deficiente adopción y aplicación de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés en el servicio público a escala nacional.

2.2.1 Insuficiente información y evidencia sobre el funcionamiento y operación del Sistema Nacional y Escala Anticorrupción.

2.2.2 Ineficaz adopción a escala nacional de procesos relacionados con gestión documental, política de archivos, armonización contable, disciplina financiera y austeridad.

2.2.3 Limitado impacto de los esquemas de transparencia y gobierno abierto para la vigilancia, seguimiento, evaluación y mejora de los programas públicos, así como del ciclo presupuestario.

2.2.4 y 2.3.1 Deficiente nivel de desarrollo y utilización de metodologías de datos masivos que permitan fortalecer los procesos de mejora de la gestión, identificación de riesgos, control interno, evaluación, auditoría y fiscalización.

2.3.2 Insuficientes capacidades para la coordinación y adopción de acciones entre las instancias de auditoría y fiscalización.

CAUSA

3. Débil involucramiento social en el control de la corrupción

3.1 Ineficiencia de los mecanismos de participación para involucrar a los ciudadanos en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno

3.2 Insuficiente adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado

3.3 Ineficiencia en la socialización de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción

3.1.1

Limitada incidencia de los esquemas de participación y vigilancia ciudadana en el control.

3.1.2

Ineficaces procesos de seguimientos y vinculación de los acuerdos alcanzados en los espacios de participación ciudadana.

3.1.3, 3.2.1 y 3.3.1

Deficiente fomento de una cultura de la participación, la integridad y la corresponsabilidad social en el control de la corrupción.

3.3.2

Insuficiente evidencia sobre las acciones del sector público, encaminadas a promover valores prácticos relevantes para el control de la corrupción.

CAUSA

4. Distorsión de los puntos de contacto entre las instituciones del gobierno y la sociedad

4.1 Ineficacia en los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hecho de corrupción

4.1 Insuficientes capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delito por hechos de corrupción

4.1.1
Deficientes mecanismos de colaboración y el intercambio de información para la contención de riesgos en trámites gubernamentales, acceso a servicios y programas.

4.1.2
Ineficaces esquemas de homologación, mejora y evaluación en la operación de trámites, servicios y programas públicos.

4.1.3 y 4.2.1
Ineficiencias en los esquemas de transparencia y mecanismos de gobierno abierto que propicien la eliminación de barrera de entrada, la vigilancia y la colaboración social en la contención de riesgos de corrupción.

4.2.2
Ineficiente homologación y adopción de reglas para los procesos de compras públicas a nivel nacional.

4.2.3
Deficiente homologación de regulación en materia de cabildeo a escala nacional.

La Política Estatal Anticorrupción de Campeche tiene como base cuatro Ejes Estratégicos y diez Objetivos Específicos, mismos que se mencionan en la tabla de abajo.

Tabla 28. Ejes estratégicos y objetivos específicos de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche

Ejes estratégicos	Objetivos específicos
1. Combatir la corrupción y la impunidad	Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.
	Fortalecer las capacidades de las instituciones del Estado de Campeche para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.
	Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.
	Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.
3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propicien la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno a realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.
	Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones públicas privadas y cabildeo que garanticen interacciones integrales e imparciales entre gobierno y sector privado.
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.
	Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.
	Fomentar a socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Los cuatro ejes estratégicos se encuentran estrechamente interrelacionados bajo una lógica de integralidad, orientando su acción al combate de aquellas causas y efectos (descritos en el árbol de problemas) que inciden de manera directa en la prevalencia de actos de corrupción en nuestro Estado.

El éxito de la política dependerá de la posibilidad de articular ejes, objetivos y prioridades en acciones y proyectos armónicos en distintos frentes. Resulta impreciso señalar que la PEA tiene un perfil exclusivamente punitivo, ya que la eficacia de las prioridades que aquí se propongan dependerá, en buena medida, de intervenciones simultáneas que logren incidir en los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción; así como de fiscalización y control de recursos públicos.

Algunos ejemplos encontrados en la Política Nacional Anticorrupción:

- No es posible concebir un combate eficaz a la impunidad sino se combina con estrategias que fortalezcan las capacidades de las instancias de control interno, y de procuración e impartición de justicia, con herramientas que incrementen de manera significativa el involucramiento activo de la sociedad por medio de la denuncia.
- No se puede suponer un fortalecimiento de la participación ciudadana y de la corresponsabilidad social en el control de la corrupción, sin un correlato institucional y administrativo que, por una parte, propicie el diálogo y la cocreación y que, por otra, inhiba riesgos de corrupción existentes en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Esta interrelación de ejes se torna relevante al momento de encarar un problema sistémico, como es la corrupción. Un control eficaz de este flagelo no supone exclusivamente una reforma del gobierno y sus instituciones hacia principios de universalismo, imparcialidad y legalidad; sino que también implica -de manera simultánea- la adecuación gradual de las normas sociales que

permiten a la corrupción permanecer y reafirmarse como regla de comportamiento aceptada en México.

Principios transversales para una articulación eficaz entre los Ejes Estratégicos de la PEA

- Coordinación Institucional;
- Derechos Humanos;
- Gobierno Abierto y Participación Social; y,
- Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento Tecnológico

Coordinación Institucional

La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción del Estado y sus municipios, sobre esta base, en esta propuesta se considera necesario proponer prioridades que permitan articular armónicamente las distintas competencias y tramos de responsabilidad de las instituciones públicas del país, a fin de atender con mayor eficacia las distintas manifestaciones de la corrupción. En este sentido, las prioridades impulsadas a través de esta propuesta de política deberán fomentar, cuando así se requiera, la colaboración, el intercambio de información y la conexión de procesos ya existentes que permitan un trabajo ágil y eficaz en distintos frentes, en las tareas de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

El trabajo que desarrollen las instancias centrales del SAEC -como el Comité Coordinador- entre ellas y con otras instituciones del Estado de Campeche- resultarán esenciales para articular esfuerzos, definir responsabilidades e impulsar acciones conjuntas que permitan abatir los niveles de impunidad, controlar la arbitrariedad y promover el involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción.

Derechos humanos

Existe un acuerdo sobre la relación indisoluble entre la prevalencia de altos índices de corrupción y la violación de los derechos humanos. Esta vinculación puede ocurrir de distintas formas, de acuerdo con el hecho de corrupción generado. El soborno y el cohecho en trámites y servicios puede vulnerar derechos a la salud o a la educación, al restringir el acceso a bienes, particularmente a poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. De igual forma, la persistencia de altos niveles de impunidad puede limitar el acceso a juicios justos y vulnerar el derecho de víctimas y denunciantes de hechos de corrupción.

En el marco de esta propuesta de política se busca -cuando así aplique- asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de estos. Asimismo, se proponen esquemas de colaboración con las instancias responsables -en especial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos- y con organizaciones especializadas en el tema que permitan dotar de un enfoque sustantivo de derechos a las acciones implementadas en el marco de esta propuesta. De igual manera, para el caso de este principio transversal se buscará la alineación, en la fase de implementación, de las acciones y proyectos específicos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Gobierno abierto y participación social

Un elemento problemático que se identificó fue la opacidad y la falta de criterios de justificación de las instituciones públicas en distintos ámbitos (control interno, procuración de justicia, servicio público, procesos de asignación presupuestal, etcétera). Con base a lo anterior, un principio que articula el desarrollo de estrategias en esta política se orienta a la promoción de esquemas -que de manera explícita y sistemática- promuevan la apertura de las instituciones del Estado y el gobierno abierto, es decir, la transparencia gubernamental y, especialmente, la participación de la sociedad civil en aquellos ámbitos de relevancia para el control efectivo de la corrupción.

Desarrollo de Inteligencia y Aprovechamiento Tecnológico

En diversos ámbitos que inciden en el control de la corrupción existe una carencia importante de información y evidencia -muchas de ellas ya generadas por las instituciones públicas- cuya estandarización, divulgación y uso a través de herramientas adecuadas puede resultar clave en la toma de decisiones de política pública; así como en la prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

OBJETIVOS Y PRIORIDADES

OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE CAMPECHE

Si bien Campeche cuenta con características que lo distinguen de otros estados (presentado anteriormente en el diagnóstico), la realidad es que no podemos negar que la corrupción se da de forma similar en cualquier parte, es decir, existe el mismo problema en todos los estados y por ende en todo el país, por esta razón las 40 prioridades y plazos que presenta la PNA, son adoptados y adaptados para integrar nuestra PEA, garantizando con ello que, la información generada en nuestro estado, contribuirá a los alcances y objetivos establecidos en la PNA, sin embargo, no debemos confundir dichas prioridades con proyectos específicos, acciones programáticas o estrategias con elementos concretos delimitados. En virtud de lo anterior, el Comité Coordinador del SAEC deberá liderar dichas prioridades para lograr las acciones, proyectos, compromisos y metas específicas que atiendan las necesidades del Estado.

Eje 01 Combatir la corrupción y la impunidad

Como parte de este eje se incluyen los temas de prevención, detección, denuncia, substanciación, investigación y sanción de faltas administrativas; y procuración e impartición en materia de delitos por hechos de corrupción en el Estado de Campeche.

Objetivo general. Combatir la corrupción e impunidad en el Estado mediante la generación, adecuación y fortalecimiento de los procesos de denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción; promoviendo mecanismos de coordinación y transparencia proactiva.

Objetivo específico 1.

Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Corto plazo

Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos a corto plazo (de 1 a 3 años) que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables, a fin de atender, investigar, substanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y TJA

Prioridad 2. Asegurar a corto plazo (de 1 a 3 años) la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y FECCECAM

Mediano Plazo

Prioridad 3. Incorporar a mediano plazo (de 3 a 6 años) sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, con la finalidad de alimentar la Plataforma Digital Nacional.

Líderes de implementación: SECONT, FECCECAM (SESAE)

Prioridad 4. Implementar a mediano plazo (de 3 a 6 años) estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción en colaboración con la COTAIPEC.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, TJA, CJE, FECCECAM, COTAIPEC y CPC

Largo plazo

Prioridad 5. Impulsar a largo plazo (mayor a 6 años) la mejora y homologación con los protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte

de ciudadanos, contralores y testigos sociales e instituciones de fiscalización y control interno competentes.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, CJE y FECCECAM

Prioridad 6. Generar y ejecutar a largo plazo (mayor a 6 años) procesos homologados a escala nacional de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.

Líderes de implementación: SECONT y FECCECAM

Objetivo específico 2.

Fortalecer las capacidades de las instituciones para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

Corto plazo

Prioridad 7. Establecer a corto plazo (de 1 a 3 años) una política criminal en materia de delitos por hechos de corrupción.

Líderes de implementación: FECCECAM y CJE

Prioridad 8. Generar a corto plazo (de 1 a 3 años) evidencias e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, con la finalidad que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, TJA, CJE, FECCECAM, COTAIEC y CPC (SESAE)

Mediano plazo

Prioridad 9. Fortalecer a mediano plazo (de 3 a 6 años) las capacidades de investigación de la FECCECAM y de los entes responsables en materia de delitos por hechos de corrupción.

Líderes de implementación: FECCECAM y CPC

Prioridad 10. Implementar a mediano plazo (de 3 a 6 años) mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, TJA, CJE, FECCECAM, COTAPEEC y CPC

Eje 02 Combatir la arbitrariedad y el abuso del poder

Como parte de este eje se incluyen los temas de profesionalización e integridad en el servicio público, procesos institucionales, y auditoría y fiscalización.

Objetivo general: Disminuir los márgenes de arbitrariedad en el servicio público mediante mecanismos de profesionalización, integridad, control interno, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas del Estado de Campeche.

Objetivo específico 3.

Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.

Corto plazo

Prioridad 11. Impulsar a corto plazo (de 1 a 3 años) la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y CJE

Prioridad 12. Promover a corto plazo (de 1 a 3 años) el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y CJE

Mediano plazo

Prioridad 13. Generar bases y criterios mínimos a mediano plazo (de 3 a 6 años) para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y CJE

Largo plazo

Prioridad 14. Generalizar a largo plazo (mayor a 6 años) el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en el Estado, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y CJE

Objetivo específico 4.

Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.

Corto plazo

Prioridad 15. Implementar a corto plazo (de 1 a 3 años) un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, considerando los criterios metodológicos establecidos por el SNA.

Líderes de implementación: CPC y SESAE

Prioridad 16. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto a corto plazo (de 1 a 3 años) que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones públicos-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con la COTAIPEC e instancias públicas estatales y nacionales.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, COTAIPEC y CPC

Prioridad 17. Impulsar a corto plazo (de 1 a 3 años) la consolidación y evaluación a escala nacional de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.

Líderes de implementación: ASECAM y SECONT

Largo plazo

Prioridad 18. Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental a largo plazo (mayor a 6 años), en colaboración con el Sistema Nacional y Estatal de Archivos y la

COTAIPEC, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, CJE y COTAIPEC

Objetivo específico 5.

Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.

Corto plazo

Prioridad 19. Impulsar a corto plazo (de 1 a 3 años) la coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Líderes de implementación: ASECAM y SECONT

Mediano plazo

Prioridad 20. Impulsar a mediano plazo (de 3 a 6 años) el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y CPC (SESAE)

Eje 03 Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad

Como parte de este eje se incluyen los temas de mejora de la gestión pública, trámites, servicios, programas públicos y puntos de contacto gobiernos-sociedad.

Objetivo general. Fortalecer los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de la sociedad del Estado de Campeche, a fin de contener sus riesgos de corrupción.

Objetivo específico 6

Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propicien la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno a realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.

Corto plazo

Prioridad 21. Fomentar a corto plazo (de 1 a 3 años) la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como tramites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Mediano plazo

Prioridad 22. Fortalecer a mediano plazo (de 3 a 6 años) mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Líderes de implementación: SECONT y CPC (SESAE)

Prioridad 23. Promover a mediano plazo (de 3 a 6 años) la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo

de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Largo plazo

Prioridad 24. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales a largo plazo (mayor a 6 años), que incluyan catálogo estatal y municipal de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aprovechen la información pública existente.

Líderes de implementación: SECONT, COTAIEPEC y CPC

Objetivo específico 7

Impulsar a largo plazo (mayor a 6 años), la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones públicas privadas y cabildeo que garanticen interacciones integrales e imparciales entre gobierno y sector privado.

Corto plazo

Prioridad 25. Crear observatorios y laboratorios de innovación social a corto plazo (de 1 a 3 años), para garantizar la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno-sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, CJE y CPC

Prioridad 26. Fomentar a corto plazo (de 1 a 3 años), la conformación de una coalición de empresas integrales que impulse la adopción de buenas prácticas estatales en la materia dentro del sector productivo.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Mediano plazo

Prioridad 27. Impulsar a mediano plazo (de 3 a 6 años), la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT y CPC

Prioridad 28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto a mediano plazo (de 3 a 6 años), a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con la COTAIPEC.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, COTAIPEC y CPC

Largo plazo

Prioridad 29. Desarrollar e implementar a largo plazo (mayor a 6 años), un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluyan un padrón estatal de proveedores de gobierno y un sistema estatal y municipal homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, CJE, COTAIPEC y CPC (SESAE)

Prioridad 30. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados a largo plazo (mayor a 6 años), en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, COTAIPEC y CPC

Eje 04 Involucrar a la sociedad y al Sector Privado

Como parte de este eje se incluyen los temas de participación ciudadana, integridad y corresponsabilidad empresarial, y educación y comunicación para el control de la corrupción.

Objetivo general. Incentivar el involucramiento de diversos sectores de la sociedad del Estado de Campeche, en el control de la corrupción mediante el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, bajo un enfoque incluyente y con perspectiva de género.

Objetivo específico 8

Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.

Corto plazo

Prioridad 31. Desarrollar una agenda estratégica a corto plazo (de 1 a 3 años), con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Líderes de implementación: SECONT, COTAPEEC y CPC

Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto a corto plazo (de 1 a 3 años), a fin de promover la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con la COTAPEEC.

Líderes de implementación: SECONT, COTAPEEC y CPC

Mediano plazo

Prioridad 33. Crear un catálogo Estatal de mecanismos de participación social a mediano plazo (de 3 a 6 años), que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Prioridad 34. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana a mediano plazo (de 3 a 6 años) a fin de articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Líderes de implementación: SECONT y CPC (SESAE)

Objetivo específico 9

Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.

Corto plazo

Prioridad 35. Fortalecer a corto plazo (de 1 a 3 años), el papel del Comité de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Prioridad 36. Articular esquemas de colaboración a corto plazo (de 1 a 3 años), con cámaras empresariales y organismos que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamientos de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPyMES.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Objetivo específico 10

Fomentar a socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Corto plazo

Prioridad 37. Apoyar a corto plazo (de 1 a 3 años), la identificación de fuentes de financiamientos y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Mediano plazo

Prioridad 38. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto a mediano plazo (de 3 a 6 años), en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto.

Líderes de implementación: ASECAM, COTAIPEC y CPC

Largo plazo

Prioridad 39. Homologar criterios a escala nacional a largo plazo (mayor de 6 años), para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Líderes de implementación: ASECAM, SECONT, TJA, CJE, FECCECAM, COTAIPEC y CPC

Prioridad 40. Colaborar a largo plazo (mayor de 6 años), con el Sistema Educativo en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Líderes de implementación: SECONT y CPC

Tabla 29. Distribución de prioridades de política pública por eje y plazo de ejecución estimado

Ejes	Objetivos específicos	Plazos a cumplir las prioridades			Total
		Corto	Mediano	Largo	
1. Combatir la corrupción y la impunidad	Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.	2	2	2	6
	Fortalecer las capacidades de las instituciones del Estado de Campeche para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.	2	2		4
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.	2	1	1	4
	Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.	1	2	1	4
	Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.	1	1		2
3. Promover la mejora de la gestión pública de los puntos de contacto gobierno-sociedad	Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propicien la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno a realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.	1	2	1	4
	Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones públicas privadas y cabildeo que garanticen interacciones integrales e imparciales entre gobierno y sector privado.	2	2	2	6
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.	2	2		4
	Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.	2			2
	Fomentar a socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.	1	1	2	4
Total		16	15	9	40

**IMPLEMENTACIÓN,
SEGUIMIENTO Y
EVALUACIÓN DE
LA PEA**

IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PEA

Como primer punto, el modelo de implementación, seguimiento y evaluación fue tomado de la PNA, adoptándola y adaptándola a nuestra PEA, con la finalidad no solamente de alinearnos a la PNA, sino de coordinarnos en el marco del SNA, lo anterior nos permitirá brindar información más eficaz al momento de buscar el alcance de los objetivos.

En virtud de lo anterior, para dar continuidad al documento de la PEA, es indispensable contar con una estrategia que permita concretar las prioridades de política pública en acciones y proyectos concretos, factibles y relevantes que sean implementados por los entes públicos de nuestro Estado. Por ello, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Ejecutiva tendrán la labor de conformar un programa de implementación que a su vez cuente con un subprograma para cada eje, siendo necesario contar con un modelo de coordinación claro para articular a los integrantes del Comité Coordinador del SAEC en la implementación de las prioridades, así como en la evaluación de los resultados de las acciones derivadas a partir del marco de prioridades establecidas en esta política, lo anterior aprobado por el Comité Coordinador del SAEC.

De acuerdo con los ejes de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche, se presenta una idea del programa de implementación:

Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche

- Subprograma para Combatir la corrupción y la impunidad
- Subprograma para Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder
- Subprograma para Promover la mejora de la gestión pública de los puntos de contacto gobierno-sociedad
- Subprograma para Involucrar a la sociedad y el sector privado

Como punto importante, se buscará integrar en el Sistema Anticorrupción a los municipios del Estado a través de sus Órganos Internos de Control, por medio de 13 convenios (uno por

municipio), dichos convenios será debido a la dificultad que conlleva las modificaciones a las legislaciones de los municipios; la integración de los municipios tendrá como finalidad asegurar el logro de los objetivos de combate a la corrupción, evitando la fragmentación de los esfuerzos y acciones establecidos en la PEA. Esto de conformidad con el artículo 2, fracción I; artículo 10, fracción X; artículo 13, tercer párrafo; artículo 31, fracción VIII; de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

Lo anterior permitirá concretar los objetivos y prioridades en acciones y proyectos factibles y relevantes que sean implementados por los entes públicos de acuerdo con sus facultades y competencias.

A partir de las prioridades definidas, se identifican los plazos en los que podrían ser desarrolladas:

- Corto plazo, considerado como un periodo de tres años o menos.
- Mediano plazo, por su parte, podrían ser concretadas en un periodo de entre tres y seis años.
- Dada su complejidad, las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

El liderazgo de los integrantes del Comité Coordinador del SAEC, será fundamental para la implementación de las prioridades, en cuanto a los objetivos, prioridades y acciones establecidas en el Programa de Implementación de la PEA. Como punto importante, al igual que el proceso que se siguió en la elaboración de la PEA, un pilar fundamental en el desarrollo del proceso de implementación será establecer un eficaz sistema de coordinación por prioridad: 1) entre los líderes de implementación de la PEA; 2) con las instancias del SNA; 3) con los Poderes del Estado de Campeche; y 3) con las organizaciones de la sociedad civil, académicos, especialistas, sector privado y otros organismos. Lo anterior mediante la integración de discusiones técnicas en las

que se articulen acciones a partir de la colaboración entre entes públicos y actores de la sociedad civil. El objetivo será generar un esquema de implementación que logre combinar de manera armónica la evidencia disponible, las buenas prácticas existentes y las aportaciones realizadas por los distintos sectores de la sociedad.

Para ello, se identificaron vínculos concretos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SAEC para cada una de las prioridades de política pública, esto con el objetivo de que -entre ellas- articulen mesas de trabajo que propicien, por una parte, la delimitación de las Estrategias y de las Líneas de Acción derivadas de cada Objetivo Específico y, por otra, la definición de los procesos y plazos de implementación de las Estrategias y Líneas de Acción, siendo la SESAE quien modere las mesas de trabajo. Por lo anterior, en la siguiente tabla se presenta la frecuencia de los vínculos de coordinación que deberán establecerse entre instituciones integrantes del Comité Coordinador del SEAC para la implementación de las prioridades.

Tabla 30. Líderes de implementación de las prioridades de la Política Estatal Anticorrupción

Prioridad	ASECAM	SECONT	TJA	CJE	FECCECAM	COTAIPEC	CPC	SESAE
1 Corto Plazo	•	•	•					
2 Corto Plazo	•	•			•			
3 Mediano Plazo		•			•			•
4 Mediano Plazo	•	•	•	•	•	•	•	
5 Largo Plazo	•	•		•	•			
6 Largo Plazo		•			•			
7 Corto Plazo				•	•			
8 Corto Plazo	•	•	•	•	•		•	•
9 Mediano Plazo					•		•	
10 Mediano Plazo	•	•	•	•	•	•	•	
11 Corto Plazo	•	•		•				
12 Corto Plazo	•	•		•				
13 Mediano Plazo	•	•		•				
14 Largo Plazo	•	•		•				
15 Corto Plazo							•	•
16 Mediano Plazo	•	•				•	•	
17 Mediano Plazo	•	•						
18 Largo Plazo	•	•		•		•		
19 Corto Plazo	•	•						
20 Mediano Plazo	•	•					•	•
21 Corto Plazo		•					•	
22 Mediano Plazo		•					•	•
23 Mediano Plazo		•					•	
24 Largo Plazo		•				•	•	
25 Corto Plazo	•	•		•			•	
26 Corto Plazo		•					•	
27 Mediano Plazo	•	•					•	
28 Mediano Plazo	•	•				•	•	
29 Largo Plazo	•	•		•		•	•	•
30 Largo Plazo	•	•				•	•	
31 Corto Plazo		•				•	•	
32 Corto Plazo		•				•	•	
33 Mediano Plazo		•					•	
34 Mediano Plazo		•					•	•
35 Corto Plazo		•					•	
36 Corto Plazo		•					•	
37 Corto Plazo		•					•	
38 Mediano Plazo	•					•	•	
39 Largo Plazo	•	•	•	•	•	•	•	
40 Largo Plazo		•					•	

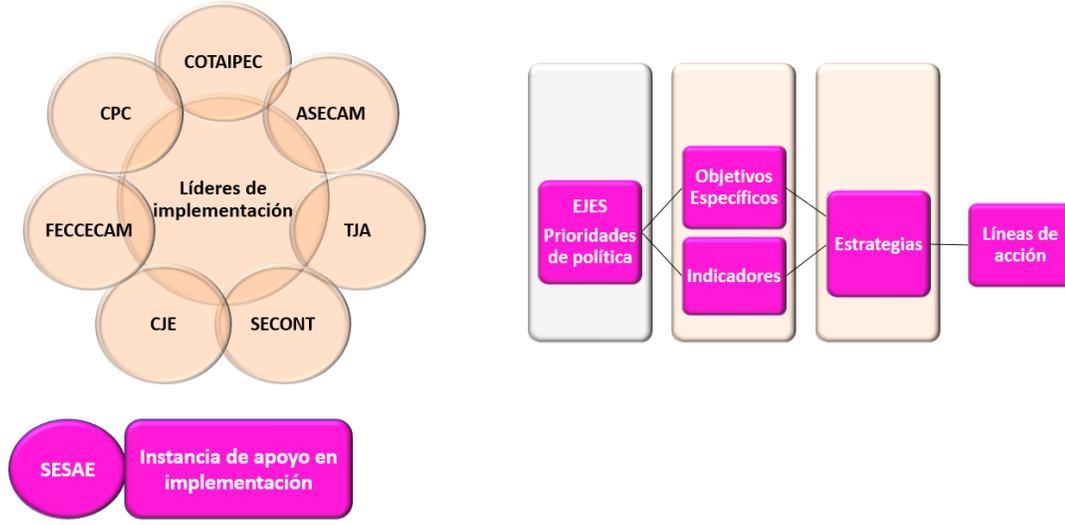
Para asegurar una implementación eficaz, las instituciones integrantes del Comité Coordinador del SAEC fungirán como enlace y canal de comunicación con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como la FECCECAM, los órganos autónomos, el Tribunal de Justicia Administrativa y representantes de la sociedad civil; de sus propias atribuciones y competencias referidas en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

Derivado del análisis a la tabla 31 antes presentada, La SECONT, la ASECAM y el CPC tendrán un papel sumamente importante, en virtud que, en estas instituciones se concentra el grueso de los vínculos de coordinación para la implementación de la PEA.

Por lo anterior, el desarrollo del programa de implementación con sus cuatro subprogramas de los ejes, objetivos y prioridades establecidos en nuestra PEA, el Comité Coordinador del SAEC, deberá establecer estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos, para su correcta implementación.

Para alcanzar los objetivos y prioridades antes mencionados, a continuación, se presente el modelo de coordinación para su implementación:

Ilustración 2. Modelo de coordinación para la implementación de la PEA



Con el objeto de alinearnos a la PNA, consideraremos los Anexos que ésta misma nos ofrece, es decir:

- Acciones sugeridas asociadas a las 40 prioridades de la PNA; y,
- Catálogo de estrategias susceptibles de ser incorporadas en los programas de implementación derivados de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción por parte de los entes públicos de los Poderes Ejecutivos del país.

Bajo la coordinación de las instituciones del Comité Coordinador del SAEC se articulará un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas que permita identificar la demanda de propuestas y acciones que deberían ser incluidas en los programas de implementación; en específico, se llevarán a cabo comités o mesas de trabajo técnicas por eje estratégico en las que se analicen las propuestas generadas a partir del diálogo con la sociedad civil y se establezcan, de común acuerdo, las acciones necesarias en conjunto con los entes públicos involucrados en cada prioridad.

La ejecución del programa de implementación será gradual y progresiva. En primer lugar, la gradualidad se refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse productos y metas específicas encaminados hacia la realización de actividades de acuerdo con los plazos sugeridos. Por otra parte, la progresividad hace referencia a que las acciones contenidas en los programas de implementación puedan estar sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación; en este sentido, una vez aprobados los programas de implementación se establecerá un periodo de revisión al cabo de 3 años para, en dado caso, realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

Como órgano de apoyo del Comité Coordinador del SAEC, corresponde a la SESAE guiar el proceso de seguimiento del programa de implementación, pues deberán ser monitoreado periódicamente para estimar el avance en el logro de resultados, y valorar su potencial ajuste o adición. Para tal fin, se integrarán informes anuales de ejecución que den cuenta de los avances, de acuerdo con los indicadores de cumplimiento y desempeño establecidos en cada programa.

Alineación de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche (PEA) a la PNA

El diseño de la PEA se llevó a cabo gracias a la Guía de Diseño emitida por la SESNA, a partir de dos criterios fundamentales:

- La alineación de la PEA a los contenidos estratégicos incluidos en la PNA,
- La contextualización de temas, diagnósticos y prioridades desarrollados en la PNA a la realidad y particularidades específicas de cada entidad federativa.

Lo anterior se da para contribuir a las prioridades nacionales y al mismo tiempo responder a las necesidades específicas del Estado de Campeche, siendo fundamental la consideración del contexto local.

El esquema de implementación de Campeche deberá ser congruente con el modelo de coordinación para el desarrollo de programas de implementación derivado de la PNA. Con base en el esquema de alineación de la PEA Campeche a la PNA y los mecanismos de implementación de la SESAE, conviene destacar que nos integraremos a las mesas de trabajo que la SESNA promoverá para la socialización de las prioridades de política pública y del modelo de coordinación para la implementación de la PNA, con el objetivo de vincular estratégicamente el desarrollo de estrategias y líneas de acción a nivel nacional.

Evaluación

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche, es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva elaborar la metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales. La aprobación de la PEA es el punto de partida para:

- Evaluar los resultados, calidad, eficiencia e impactos a partir de la implementación del programa o programas derivados de la PEA,
- Realizar evaluaciones de mediano y largo plazos a la PEA, a los 5 y 10 años respectivamente.

En este sentido, cada dos ciclos de implementación se podrán revisar y, en su caso, modificar los diagnósticos de la PEA, a partir de los resultados de la evaluación de mediano plazo.

Aunado a esto, la evaluación debe asumir una postura más amplia, a fin de valorar (tanto a nivel de procesos como de impacto) el fenómeno de la corrupción en su conjunto. Esta perspectiva resulta primordial para:

- Contar con un entendimiento de los problemas económicos y de gobernabilidad, lo que incluye el estado que guarda el nivel de corrupción, los factores que propician su control; así como los principales patrones y tendencias.

- Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.
- Evaluar si las estrategias anticorrupción plasmadas en la Política Estatal (y Nacional) están teniendo los resultados esperados a lo largo del tiempo, y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.

Por esta razón, se propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC). Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar:

- En un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y,
- En un segundo momento los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación del programa.

Esta aproximación comprensiva del seguimiento y la evaluación pretende evitar limitarse a un concepto fijo de la corrupción, y permite que el modelo esté integrado por una gran cantidad de información que podrá ser analizada, en función de las preguntas de evaluación que busquen resolverse, la política o los programas de implementación.

La alineación de esta PEA a la PNA permitirá la oportunidad de incluir en el MOSEC indicadores con información a nivel estatal y municipal, logrando brindar información relacionada con el impacto que tendrá la Política Anticorrupción en el Estado de Campeche durante su implementación.

La identificación, diseño y desarrollo de indicadores para la evaluación de la PEA es el paso siguiente a su aprobación, y se avanzará de forma simultánea con el desarrollo del programa de implementación de la PEA. En dicha fase resultará preciso demarcar el conjunto de indicadores que faciliten su seguimiento.

La metodología para la evaluación debe tener una perspectiva de escalabilidad, a fin de que sea posible incorporar progresivamente variables relacionadas con acciones concretas en función de los resultados que arrojen las evaluaciones efectuadas, o a partir de nuevas fuentes de información generadas o identificadas.

Esta funcionalidad también permitirá ajustes en la evaluación relacionados con las adaptaciones que se vayan realizando a los programas de implementación por parte de los actores involucrados en el desarrollo de estos. Es decir, se contemplará la necesidad de ajustar la evaluación a las necesidades operativas en la aplicación de la PEA para que constituya una herramienta con la que se puedan evaluar los cambios en la situación de la corrupción en el Estado.

La evaluación del fenómeno de la corrupción puede basarse en facetas, hechos, conductas o condiciones de manera agregada, tanto para:

- Los hechos de corrupción para los que en muchas ocasiones no se contará con información como ya se describió en el diagnóstico de este documento.
- Los hechos relacionados con el combate a la corrupción para los cuales la información disponible es mayor. Con este enfoque, se busca ampliar los elementos que sean susceptibles de ser considerados para efectos de la evaluación.

Para ambos tipos de hechos, se podrán considerar diferentes indicadores basados en información disponible en registros administrativos y estadísticas de instituciones de gobierno, instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales vinculados con los cuatro ejes de la PEA, así como en los transversales y procesos establecidos en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

Debe considerarse que para que la evaluación sea fiable, se requiere de información de calidad y con temporalidad mínima. En este sentido, una de las primeras actividades a realizar

es el análisis de la información disponible y de calidad que en determinado momento pueda alimentar los índices que serán incorporados.

Para los casos en los que la información no se encuentre disponible o sea de baja calidad, se debe analizar su relevancia para que, en su caso, se evalúe la necesidad de detonar planes de acción relacionados con la generación, registro y reporte de dicha información, en función a estándares mínimos establecidos. La incorporación de las variables al modelo está sujeta a la eficiencia y efectividad con la que se cumplan los planes de acción propuestos. Para lo anterior, se podrá requerir información a las instituciones del Comité Coordinador del SAECAM; asimismo, dicha información estará disponible para la SESNA, siempre y cuando sea a través de la SESAE.

Para la construcción de los indicadores en los términos descritos previamente, resulta preciso conformar alianzas estratégicas con actores e instituciones clave y especialistas, que contribuyan a la generación, medición y monitoreo de los indicadores. Claros ejemplos los constituyen el INEGI, el CONEVAL, diversas organizaciones de la sociedad civil, organismos gubernamentales, participantes de la iniciativa privada y el sector académico, por mencionar algunas.

Hasta este momento, no se incluye una propuesta fija de los indicadores que podrían ser contemplados en la etapa de evaluación de la PEA o del programa de implementación de esta, de igual manera, no se presenta una metodología específica. Ello es debido a que, al igual que con la PEA y como se hará con el programa de implementación, los principales datos para la evaluación también serán sometidos a un proceso de diálogo y consulta pública, así como con las instituciones integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

Para dar atención a dicha necesidad, se ha contemplado el Catálogo de Información sobre la Corrupción en México que emitió la SESNA, lo que constituirá una herramienta para el monitoreo de las prioridades. A partir del mismo, y para los indicadores que se encuentren disponibles en

nuestro Estado, podremos observar los elementos que conforman los diversos indicadores de impacto y resultados, logrando encaminar acciones específicas vinculadas con nuestra PEA.

REFERENCIAS

REFERENCIAS

Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. México.

Barredo, M. H. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.

Campeche, P. E. (2015). *Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021*. Obtenido de <http://comunicacampeche.com.mx/PED20152021.pdf>

Campos, M. (abril de 2014). *Descifrando la Caja Negra del Gasto, México Evalúa*. Obtenido de http://mexicoevalua.org/numerosdeerario/content-documentos/Descifrando_caja_negra.pdf

Carpio, D. M. (28 de agosto de 2018). *Combatir la corrupción: una cuestión de responsabilidad social-empresarial*. Obtenido de <https://lexlatin.com/opinion/combatar-la-corrupcion-una-cuestion-de-responsabilidad-social-empresarial>

CIDE-INAI. (2019). *Índice de Gobierno Abierto*. Obtenido de https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/fichasestatales_m2019.pdf

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción en los Derechos Humanos. (s.f.). Obtenido de Impunidad en Mexico: <http://cmdpdh.org/impunidad/>

Coronado, D. T. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.

Cruz, A. H. (19 de mayo de 2018). *Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción*. Obtenido de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-experto-nacional/participacion-ciudadana-y-combate-a-la-corrupcion/1239890>

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico. (2020). Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/arbitrariedad>

ENCIG. (20 de Diciembre de 2019). *ENCIG*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

Estado, A. S. (2018). *Informe General Ejecutivo Cuenta Pública del Estado de Campeche Ejercicio Fiscal*. Obtenido de https://asecam.gob.mx/pagina/Informes/2020/IGE_GobiernodelEstado.pdf

Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana. (2016). Obtenido de <https://historico.mejoredu.gob.mx/evaluaciones/civica/resultados-civica/>

Evalúa, M. (16 de Abril de 2018). *Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción*. Obtenido de https://www.mexicoevalua.org/hacer-efectivo-aparato-institucional-combate-a-la-corrupcion/?gclid=Cj0KCQjwgo_5BRDuARIsADDEntQG8OApkxxx2-RXi-RGaBQ9dbjTgQRm6w8pz5DXKfgbm733Pn8XhboaAkryEALw_wcB

Freiheit, F. D. (2018). *Seguimiento y evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*. México.

García, M. (2016). *Evidencias y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la policía latinoamericana*. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/35564/1/T36821.pdf>

Grupo de Acción Financiera, M. a. (s.f.). *México, informe de evaluación mutua, 2018*. Obtenido de www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/IEM-Mexico-2018-Spanish.pdf

Hernández, M. D. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.

Huchín, M. F. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.

IDES. (2019). *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social*. Obtenido de <http://ides2019.gesoc.org.mx/entidad/AGS>

IMCO. (2018). *Buen Gobierno y Finanzas Públicas*. Obtenido de <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto/resultados>

INEGI. (2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>

INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=

INEGI. (2020). *CENSO NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PUBLICA Y SISTEMA PENITENCIARIO ESTATALES*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/#Tabulados>

INEGI. (2020). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/#Tabulados>

INEGI. (2020). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/#Tabulados>

INTERNACIONAL, T. (2016). *SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA*. Obtenido de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Corrupci%C3%B3n%20medi%20del%20problema%20y%20los%20problemas%20en%20su%20medici%C3%B3n.pdf>

ITDIF. (2020). *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*. Obtenido de http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2020/09/ITDIF_2020_Resultados.pdf

JAIME, M. A. (16 de Abril de 2018). *México Evalúa*. Obtenido de <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/libro-lease-siquiere-gobernarensario-capitulo05.pdf>

Jara, F. H. (2006). *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas*. México, D.F.

Mariana Campos, A. G. (2018). *México Evalúa*. Obtenido de Arquitectura del Ramo 23: <https://www.mexicoevalua.org/2018/02/27/>

Márquez, M. M. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.

Mexicana, T. (2010). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Obtenido de <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

MEXICANA, T. (22 de ENERO de 2020). Obtenido de <https://www.tm.org.mx/ipc2019/>

Navarrete, M. W. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.

POLITICA NACIONAL ANTICORRUPCION. (febrero de 2020). Obtenido de SECRETARIA EJECUTIVA SNA: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Pública, C. d. (12 de octubre de 2018). *Índice de Estado de Derecho en Méxxico 2018.* Obtenido de <https://imco.org.mx/indice-estado-derecho-mexico-2018-via-wjp/>

Público, S. d. (abril de 2020). *Diagnóstico PBR - SED.* Obtenido de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/may/20200508-parrafo3-Informe.pdf>

Raffino, M. E. (10 de junio de 2020). *Concepto de.* Obtenido de <https://concepto.de/impunidad/>

Ramírez, M. L. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.

SECONT. (s.f.). *PORTAL ANTICORRUPCIÓN.* Obtenido de <http://www.contraloria.campeche.gob.mx/index.php/213-portal-anticorrupcion/1854-que-es-la-corrupcion>

Significados. (19 de Marzo de 2019). *¿Qué es la corrupción?* Obtenido de <https://www.significados.com/corrupcion/>

Sosa, A. K. (2020). Primer Foro Regional Ciudadano para la Construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Campeche. Campeche, México.