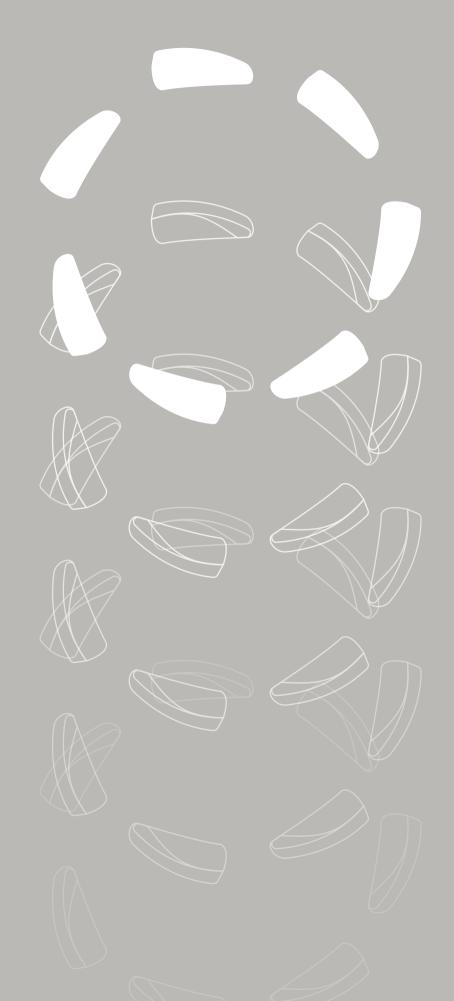
# POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN







# ÍNDICES



### ÍNDICE DE TEMAS

#### ACRÓNIMOS VI

I. RESUMEN EJECUTIVO	9
2. ANTECEDENTES	15
3. MARCO CONCEPTUAL	19
3.1.1 Generalidades	20
3.1.2 Definición de conceptos	20
3.1.2.1 Políticas públicas	20
3.1.2.2 Política Estatal Anticorrupción	21
3.1.2.3 Corrupción	21
3.1.2.4 Tráfico de influencias	22
3.1.2.5 Soborno	23
3.1.2.6 Peculado	23
3.1.2.7 Uso privado de los bienes públicos	23
3.1.2.8 Integridad	24
3.1.2.9 Ética	24
3.1.2.10 Moral	24
3.1.2.11 Legitimidad	24
3.1.2.12 Diseño	25
3.1.2.13 Implementación	25
3.1.2.14 Evaluación	25
4. MARCO NORMATIVO	27
5. FUNDAMENTO JURÍDICO	31
6. PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA PEA	35
<b>6.1</b> Metodología	36
<b>6.2</b> Participación	43

7. PROBLEMÁTICA	53
7.1 La Corrupción como problema público	54
<b>7.2</b> Tipología de la Corrupción.	57 50
7.2.1 Otros Tipos. <b>7.3</b> Hacia una definición sistémica de la corrupción en vías de una política pública	58 60
para prevenirla y controlarla.	00
<b>7.4</b> Análisis del Problema y sus causas.	62
<b>7.5</b> Definición del Concepto y soluciones.	66
7.5.1 Corrupción como transgresión.	66
7.5.2 Corrupción como Orden Social.	67
8. DIAGNÓSTICO	69
<b>8.1</b> Panorama de la corrupción en el estado de Baja California Sur:	
una aproximación desde sus impactos.	72
<b>8.2</b> La naturaleza multifactorial de la corrupción en Baja California Sur:	
un análisis sistémico de las causas del fenómeno.	81
<ul><li>8.3 Causa 1: Ilegalidad e impunidad</li><li>8.4 Causa 2: Discrecionalidad y abuso del poder</li></ul>	83 98
<b>8.5</b> Causa 3: Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad	96 123
<b>8.6</b> Causa 4: Bajo nivel de involucramiento de la sociedad y el sector privado	128
9. DISEÑO ESTRATÉGICO	135
<b>9.1</b> Estructura narrativa: ejes, objetivos específicos y prioridades.	138
Eje 1 - Combatir la corrupción y la impunidad	140
Eje 2 - Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	142
Eje 3 - Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos	
de contacto gobierno-sociedad	144
Eje 4 - Involucrar a la sociedad y el sector privado	146
<b>9.2</b> Sistema de indicadores	149
IO. IMPLEMENTACIÓN	153
<b>10.1</b> Implementación	154
<b>10.2</b> Seguimiento y evaluación	163
II. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171
12. ANEXOS TÉCNICOS	179

### ÍNDICE DE GRÁFICOS

Grafica 1. Participación ciudadana por municipio en la EPCBCS	45
<b>Gráfica 2.</b> Porcentaje de mujeres y hombres que contestaron la EPCBCS 2020	46
<b>Gráfica 3.</b> Porcentaje de grupos de edades que contestaron la EPCBCS 2020	46
<b>Gráfica 4.</b> Encuesta de Percepción sobre la corrupción en el estado de Baja California Sur, participación por Ocupación	47
<b>Gráfica 5.</b> Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad. Baja California Sur, 2019	75
<b>Gráfica 6.</b> Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversos sectores Baja California Sur, 2019	76
<b>Gráfica 7.</b> Principales actores que realizan actos de corrupción. Baja California Sur 2020	77
<b>Gráfica 8.</b> Percepción del nivel de corrupción por municipio Baja California Sur 2020	78
<b>Gráfica 9.</b> ¿Sabes dónde presentar una denuncia por probables hechos de corrupción?	87
<b>Gráfica 10.</b> ¿Sabes cómo presentar una denuncia por probables hechos de corrupción	87
<b>Gráfica 11.</b> Porcentaje de satisfacción con los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos	88
<b>Gráfica 12.</b> Percepción sobre problemas más importantes en su entidad federativa	89
<b>Gráfica 13.</b> Percepción sobre la frecuencia de corrupción en su entidad federativa	90
<b>Gráfica 14.</b> Percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores (muy frecuente o frecuente)	91
<b>Gráfica 15.</b> Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100 000 habitantes	92
<b>Gráfica 16.</b> Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 000 habitantes	92
<b>Gráfica 17.</b> Nivel de percepción de confianza 1 de la sociedad en instituciones o diferentes actores	93
<b>Gráfica 18.</b> Nivel de percepción sobre la Corrupción en las autoridades	96
<b>Gráfica 19.</b> Cumplimiento de Transparencia Presupuestal 2019	119

### ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Valoración de las 40 prioridades de la Política Nacional Anticorrupción.	
Participación por Sector de la Sociedad	48
<b>Tabla 2.</b> Propuestas Recibidas	49
<b>Tabla 3.</b> Foro de Propuestas Ciudadanas	50
<b>Tabla 4.</b> Encuentros Estudiantiles	51
<b>Tabla 5.</b> Tipos de corrupción según María Amparo Casar (octubre 2016):	59
<b>Tabla 6.</b> Definición de corrupción. Baja California Sur 2020	74
<b>Tabla 7.</b> Calificaciones y posición del Estado de Baja California Sur para cada uno de los factores de medición	80
<b>Tabla 8.</b> Número de Órganos Internos de Control y Contralorías del Estado y niveles de Gobierno Baja California Sur 2020	86
<b>Tabla 9.</b> Cifra Negra en el estado de Baja California Sur (2012- 2018)	94
<b>Tabla 10.</b> Estructura de ejes y objetivos del diseño estratégico de la PEABCS	138
Tabla 11. Línea de Indicadores Estratégicos	150
<b>Tabla 12.</b> Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SEABCS para la implementación de las prioridades de la PEABCS	156
<b>Tabla 13.</b> Mecanismos de participación ciudadana en la implementación de la PEABCS	157
<b>Tabla 14.</b> Mecanismos de vinculación con el SEABCS	159
<b>Tabla 15.</b> Ciclo de vida presupuestario, instrumentos y temporalidad	162
<b>Tabla 16.</b> Elementos mínimos del sistema de seguimiento y evaluación de la PEABCS	165
<b>Tabla 17.</b> Fases de la PEABCS	167

### ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Ejes Estratégicos de la Política Nacional Anticorrupción	11
Figura 2. Árbol de problemas de la Política Nacional Anticorrupción	65
Figura 3. Raíz causal 1 Altos niveles de ilegalidad e impunidad	83
Figura 4. Raíz causal 2 Discrecionalidad y abuso de poder	97
<b>Figura 5.</b> Índice General de Avance en PbR-SED	114
Figura 6. Cumplimiento de Transparencia Presupuestal 2019	118
Figura 7. Avances y Retrocesos 2017-2019 (Porcentaje de cumplimiento)	118
Figura 8. Cumplimiento IIPE 2008-2019)	119
Figura 9. Raíz causal 3 Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad	122
Figura 10. Raíz causal 4 Débil involucramiento de la sociedad y el sector privado	127
<b>Figura 11.</b> Estructura de ejes y temas de la PEABCS	136
<b>Figura 12.</b> El ciclo de las políticas públicas	154
Figura 13. Modelo de coordinación para la implementación de la PEA	156
<b>Figura 14</b> . Modelo de evaluación y seguimiento de la corrupción (MOSEC)	164

### **ACRÓNIMOS**

**ASEBCS** Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur

**ASF** Auditoría Superior de la Federación

CCComité Coordinador

Contraloría General del Estado CGE

CJE Consejo de la Judicatura del Estado

**COFECE** Comisión Federal de Competencia Económica

**CNGSPySPE** Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública

y Sistemas Penitenciarios Estatales

CONAC Consejo Nacional de Armonización Contable

**CPC** Comité de Participación Ciudadana

**CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**EPCBCS** Encuesta de Percepción de la Corrupción de Baja California Sur

**ENCIG** Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

**ENVIPE** Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública

**FECC** Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

**ITAIBCS** Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública

del Estado de Baja California Sur

**IGA** Índice de Gobierno Abierto

**IIEG** Índice de Información del Ejercicio del Gasto **IMCO** Instituto Mexicano para la Competitividad **INEGI** 

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

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

**LGCG** Ley General de Contabilidad Gubernamental

**LGRA** Ley General de Responsabilidades Administrativas

**LGSNA** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

**LSAEBCS** Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur

**MEPEABCS** Metodología para la Elaboración de la Política Estatal

Anticorrupción de Baja California Sur

**OCDE** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico **ODS** Objetivos de Desarrollo Sostenible

**OIC** Órgano Interno de Control

PEA Política Estatal Anticorrupción

**PEABCS** Política Estatal Anticorrupción de Baja California Sur

**PbR** Presupuesto basado en Resultados

PIB Producto Interno Bruto

**PIRC** Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas

PNA Política Nacional Anticorrupción

**SEABCS** Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur

**SED** Sistema de Evaluación del Desempeño

**SESEABCS** Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

de Baja California Sur

**SESNA** Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

**SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNA Sistema Nacional AnticorrupciónSNF Sistema Nacional de FiscalizaciónSNT Sistema Nacional de Transparencia

TI Transparencia Internacional

**TJABCS** Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California Sur

**WJP** World Justice Project







### RESUMEN EJECUTIVO

La corrupción es uno de los problemas más graves y urgentes que enfrenta el Estado Mexicano desde hace varios años. Sin duda, es un tema que ha tenido un profundo impacto en la estabilidad y el desarrollo del país. En definitiva, la corrupción se ha convertido en una especie de freno que ha impedido a México seguir el camino correcto hacia un auténtico progreso nacional, lesionando profundamente a la sociedad y fracturando la confianza en las instituciones.

Este fenómeno ha minado el Estado de Derecho y llevado la garantía y ejercicio de los derechos humanos a su mayor nivel de vulneración. Sin duda, en él se encuentra el elemento obstaculizador de cualquier proceso de desarrollo sostenible y la causa sustancial de la marginación social, el deterioro ambiental y el débil desarrollo económico del país.

Como un claro esfuerzo por combatir de manera frontal este gran problema, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en 2015, y su equivalente en nuestra entidad, el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur (SEABCS) en el año de 2018.

Con la implementación de estos sistemas se busca evitar la fragmentación de esfuerzos institucionales, sociales y políticos en el combate a la corrupción; fortalecer los pesos y contrapesos en el combate a la corrupción; así como contar con inteligencia institucional para detectar, prevenir, corregir y, en su caso, sancionar prácticas corruptas desde las causas que las generan y no sólo desde sus consecuencias.

Es así como el establecimiento de acciones de inteligencia institucional da origen a la necesidad de creación de políticas anticorrupción.

Una Política Anticorrupción, tiene como propósito fundamental coordinar a las instituciones públicas en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como en el control y fiscalización de los recursos públicos, lo que plantea un nuevo modelo en el que las instituciones públicas de todos los poderes y niveles de gobierno deben colaborar para romper la conexión entre los funcionarios corruptos y sus fuentes de ingresos ilegítimas.



Con ello en mente, se creó la Política Nacional Anticorrupción, en la que se propusieron acciones específicas para el combate a la corrupción de manera ordenada y sistémica; además, dado el carácter endémico de la corrupción, se buscó en todo momento sacar el mejor provecho de las capacidades y atribuciones legales de cada ente público 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.

Así, podemos considerar a la Política Anticorrupción como un instrumento clave para el adecuado funcionamiento del Sistema Anticorrupción.

Estos procesos de coordinación e involucramiento se articulan en torno a cuatro ejes estratégicos (asociados a igual número de causas problemáticas) que, en conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico.

#### FIGURA I. EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



En Baja California Sur, se realizó un arduo esfuerzo por construir nuestra propia Política Estatal Anticorrupción, que persiguiera los mismos objetivos de la nacional, pero que tomara en cuenta las particularidades de nuestro estado, y fuera una herramienta real de solución de los problemas al corto, mediano y largo plazo.

Para el diseño de la PEABCS se llevó a cabo una armonización de diversas líneas de acción, atendiendo principalmente a la guía metodológica puesta a disposición de los Sistema Locales Anticorrupción por el SNA, misma que se adecuó al contexto de Baja California Sur, denominándose "Metodología para elaboración de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Baja California Sur".

La Política Estatal se diseñó bajo criterios rigurosos de calidad técnica y metodológica, y con un decidido enfoque centrado en resultados de desarrollo sostenible, dividiéndose en apartados que permitieron, por una parte, alinearla a los ejes establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción, y por el otro, contextualizarla a las particularidades y problemáticas concretas de nuestra entidad, considerando diferentes fuentes de información.

De esta manera, partimos desde las raíces y ramificaciones de la corrupción en el estado, configurado a partir del análisis cualitativo y cuantitativo de cuatro ejes fundamentales que la hacen prevalecer:

- 1. Altos niveles de impunidad.
- 2. Persistencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad y abuso de poder.
- 3. Débil involucramiento social en el control de la corrupción.
- 4. Distorsión de las interacciones entre gobierno y sociedad.



De estos ejes fundamentales se desprendieron 40 prioridades que incluyen políticas públicas, que tienen como objetivo abordar los problemas públicos identificados en el diagnóstico de la PEABCS.

Cabe mencionar el alcance y el carácter transversal y sistemático de esta Política, es decir, su punto de vista de impacto en los ámbitos público y privado y la relación entre ellos; así como la permeabilidad en la actividad institucional de cualquier agencia, entidad pública o una agencia estatal. Conviene enfatizar que, como cualquier política pública, resulta crucial asegurar que la PEABCS cumpla su ciclo de vida. Esto demanda la plena coordinación del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur (SEABCS) para que la Política camine por la ruta que se ha trazado de programación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación. Es decir, transformar en resultados concretos los objetivos de esta Política, acompañar su ejecución para potenciar su desarrollo y analizar abiertamente y a la luz de la ciudadanía sus resultados, a través de ejercicios de participación y rendición de cuentas.

Así, se pretendió plasmar en el documento final, no solo la percepción que existe en nuestro estado de la corrupción y sus alcances mediante la aplicación de una encuesta digital en línea que fue atendida por 1,493 personas en todo el Estado; sino que también, se llevaron a cabo diversos foros con grupos de interés como Contralores y Órganos Internos de Control, Academia, Organizaciones de la Sociedad Civil y Medios de Comunicación, y finalmente con Cámaras Empresariales y Colegios de Profesionistas, donde se recibieron 67 valiosas propuestas.

Además, se buscó rescatar la opinión ciudadana mediante un foro de recepción de propuestas, en el que se constituyeron cuatro mesas de trabajo donde se presentaron 18 propuestas; así como la realización de 3 encuentros estudiantiles, con instituciones de educación superior de diferentes municipios de la entidad, en formato de video conferencia en la que participaron casi 300 jóvenes.

De esta manera, la PEABCS se construyó no solo de datos duros y fuentes externas de información, sino de la propia participación de los sudcalifornianos, cuyas propuestas quedaron plasmadas en un plan de acción con objetivos concretos, que propiciaran una mayor eficacia en el combate a la corrupción.

El diagnóstico se estructuró bajo la lógica de cuatro conjuntos de causas que se corresponden con los ejes contemplados en la PNA. Derivado de lo anterior, la PEABCS se alineó a dicho instrumento y establece cuatro pilares o ejes estratégicos y, en torno a ellos, se desprenden los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción y faltas administrativas en el estado de Baja California Sur.

La PEABCS establece cuatro principios transversales, cuya misión es permear todo el ciclo de vida de este instrumento: diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

Al desarrollar una política pública, la idea que aparece es la de un ciclo que se inicia con el surgimiento de los problemas y se termina con la evaluación de los resultados, así es como la implementación es una fase del ciclo de vida de la política pública, la cual consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse.







### **ANTECEDENTES**

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción en el año 2015 sentó las bases del inicio de la lucha contra la corrupción en México.

El SNA, en términos constitucionales, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para fiscalizar y controlar los recursos públicos. Tiene su origen en la ratificación de diversos tratados internacionales, como lo fue la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en 1996; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada en 1997 y; finalmente, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción adoptada en 2003.

Con ello, el Estado Mexicano asumió el compromiso de contar con un órgano u órganos encargados de prevenir y combatir la corrupción, incluso desde el año 2012, en que surgieron iniciativas de reforma constitucional que pretendían la creación de instancias especiales para el combate a la corrupción.

Se consideraron diversos modelos y enfoques de agencias anticorrupción, que de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) cada país determina, en función del contexto político, administrativo y los recursos con los que disponga, y que pueden consistir en; agencias anticorrupción especializadas en prevención, cuya característica principal es que dejan de lado funciones de investigación o procesamiento judicial; también agencias especializadas en la aplicación de la ley, siendo aquellas que prevén la existencia de un fiscal especial que tiene un mando específico para procesar delitos por corrupción; y otras agencias con funciones de prevención y aplicación, que llevan a cabo la formulación de políticas, análisis y asesoramiento técnico en prevención y de difusión de información e investigación, no obstante el procesamiento judicial, bajo este modelo, se lleva de manera separada; instituciones multipropósito de rendición de cuentas, cuya característica es que combinan actividades relacionadas con derechos humanos, combate a la corrupción, asesoría y defensoría pública, así como funciones de auditoría y; finalmente, las comisiones de investigación, que se caracterizan por instalarse en periodos de transición democrática, y mantiene un carácter de investigación retroactivo, que concluye cuando se agotan o resuelven los casos que originaron su existencia.

El proceso legislativo para dotar a México de un organismo anticorrupción, se hizo patente con la publicación en el DOF, el 27 de mayo del 2015, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política Mexicana, en materia de combate a la corrupción, mismo que crea el SNA y establece la obli-

gación del H. Congreso de la Unión para aprobar las leyes generales que determinen las bases para su funcionamiento y de realizar las reformas a la legislación establecidas en el citado decreto.

De conformidad con los artículos transitorios del decreto antes mencionado, el 18 de julio del 2016 se publicó en el DOF, el Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman artículos de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; y decretos que reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y reformas al Código Penal Federal.

Derivado de la entrada en vigor de las disposiciones normativas referidas, el Estado Mexicano configuró un modelo sistemático de combate la corrupción, en donde el principio fundamental radica en la coordinación entre autoridades de los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno. Bajo ese antecedente, el SNA se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, un Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización; y los Sistemas Locales, cuya conformación debe ser análoga al sistema nacional.

En el ámbito local, el 28 de febrero de 2017 se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, para el establecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción y su implementación, en el contexto y bajo los principios del Sistema Nacional Anticorrupción" reformándose el artículo 160 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, con el objeto de instituir el Sistema Estatal Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades

estatales competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.

Por su parte, el 10 de abril de 2017 se promulgó y publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el "Decreto del H Congreso del Estado del Baja California Sur por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur, cuyo artículo 24 establece la creación de la Secretaría Ejecutiva del SEA, como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, con sede en la capital del Estado de Baja California Sur.

Es así, como el 7 de enero de 2019, quedó integrada la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Baja California Sur, siendo que el día 18 de ese mismo mes y año, se llevó a cabo la Instalación y toma de protesta de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

El 1 de febrero de 2019, se realizó la Sesión de Instalación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur, que conforme al artículo 10 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

Tras la aprobación y publicación de esta Política, el Comité Coordinador del SEABCS, y el resto de sus integrantes, tienen en sus manos la encomienda de instrumentar este documento a fin de combatir eficazmente la impunidad y la corrupción, disminuir la arbitrariedad, la discrecionalidad y el abuso de poder, promover la mejora de la gestión pública e involucrar en todo lo anterior a la sociedad y el sector privado.









### MARCO CONCEPTUAL

#### 3.1.1 Generalidades

La investigación del fenómeno de la corrupción se centra en los aspectos que presenta en la vida nacional y en los efectos que produce en los diferentes sectores de la sociedad. La corrupción es un problema público y representa uno de los principales retos que enfrentan los países por lo graves costos y consecuencias adversas en el crecimiento económico, es un factor que reproduce la pérdida de la legitimidad y efectividad gubernamental, erosiona la confianza de la sociedad en las instituciones, debilita el ejercicio de los derechos humanos y restringe el acceso a bienes y servicios públicos, primordialmente en las democracias más vulnerables y jóvenes como la nuestra.

Por lo anterior, es relevante para los propósitos de la Política Estatal Anticorrupción de Baja California Sur, conocer algunos conceptos que comprende la propia investigación a través del marco conceptual; dado que, con el estudio de la terminología relacionada, se propicia el mayor y mejor entendimiento de esos conceptos clave que están relacionados a las variables que se investigan. En este sentido, "El marco teórico conceptual define al problema desde determinada escuela, corriente, teoría, autor o sistema de pensamiento, y es el que da respuesta tentativa al problema convertido en la o las hipótesis" (Baena Paz, 2017, pág. 92)

Como afirma Martínez Ruiz sobre el marco conceptual que "En la parte relativa al marco conceptual, se describen los términos y principios que intentan explicar las condiciones a partir de las cuales se generan los procesos sociales y/o fenómenos naturales que se están investigando" (Martínez Ruiz, 2012, pág. 172).

## 3.1.2 Definición de conceptos

#### 3.1.2.1 Políticas públicas

El esfuerzo por desarrollar en el estado de Baja California Sur, una política que proporcione legalidad al análisis, diseño, puesta en práctica y evaluación de datos que, a través de su estudio, conlleven a mejorar la administración pública, el servicio público, la eficiencia administrativa y los consensos políticos, justifican la elaboración e incorporación de políticas públicas que contribuyan con acciones que se incorporen desde la parte gubernamental como una función pública diseñada para la resolución de problemas sociales. Como lo hace notar Aguilar (2012) en su definición de políticas públicas, ésta puede ser clasificada desde el punto de vista acciones y función pública. En ese sentido, plantea que:

"Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública. De inmediato se observa que estas acciones de gobierno tienen una doble dimensión, política y técnica, un componente normativo y un componente científico-técnico" (Aguilar, 2012, pág. 17).

Como se puede advertir en el planteamiento de Aguilar, las actividades inherentes a la función de gobierno persiguen el cumplimiento y materialización de objetivos de acuerdo con los derechos y obligaciones que tienen y que son de interés general, tanto para el propio gobierno como para sus gobernados en apego a la normatividad existente que da sustento legal a esas acciones.

En ese mismo orden de ideas, las políticas públicas dentro del marco normativo que define las acciones a seguir son diseñadas e implementadas por el Estado, mismas que pueden ser de carácter permanente o temporales. En relación con lo anteriormente expuesto, Cicogna (2020), sostiene que:

"La formulación e implementación de políticas es la actividad esencial del Estado. Estas pueden convertirse en tareas permanentes de las burocracias o ser un programa de acción limitada. La formulación de una política implica definir el sentido que conlleva la acción, la que estará compuesta por elementos normativos y prescriptivos" (Cicogna, 2020, pág. 28).

#### 3.1.2.2 Política Estatal Anticorrupción

Dado que la corrupción en el estado de Baja California Sur es el ente principalmente estudiado en este documento, se considera fundamental que, desde la base conceptual, se tenga claro y definido el concepto de Política Estatal Anticorrupción; con su estudio, se da sustento a la legalidad del análisis del fenómeno y, por consiguiente, de las conclusiones que se obtengan.

Al respecto, el Sistema Nacional Anticorrupción define a la Política Anticorrupción como el resultado de un ejercicio de sistematización y 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 con respecto al problema de la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes.

Por otro lado, en la Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, la SESNA es específica al señalar que la PEA es:

"Un documento que debe contener el diagnóstico y las prioridades mínimas que orienten la actuación de los integrantes del SNA —y de todos los entes públicos del país 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".

#### 3.1.2.3 Corrupción

La PEABCS hace patente que la corrupción es un problema sistémico contemporáneo multifactorial; que no se constriñe sólo a entenderla como el abuso de un cargo público para la obtención de un beneficio personal, ya que se presentan múltiples conductas que incumplen la normatividad aplicable; asimismo, permitirá orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos en los que el eje central sea la cero tolerancia a los actos de corrupción para entregar más y mejores bienes y servicios a los sudcalifornianos, lo que a su vez se traducirá en oportunidades de bienestar y progreso.



Sobre el concepto de corrupción, este tiene distintas vertientes dependiendo de la conceptualización individual que se tenga de él. Desde el punto de vista de la Secretaría de la Función Pública (2013), la corrupción es: "El abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca" (SFP, 2013).

A decir de la Secretaría de la Función Pública, la corrupción se clasifica de la siguiente manera:

Corrupción a gran escala: La corrupción a gran escala consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.

Actos de corrupción menores: Los actos de corrupción menores consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos.

Corrupción política: Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio.

#### 3.1.2.4 Tráfico de influencias

De las afirmaciones anteriores, se incorpora a este marco conceptual el concepto "tráfico de influencias" que, sin lugar a dudas, está relacionado de manera importante al concepto de corrupción y, por consiguiente, adquiere un matiz importante para poder comprender su participación dentro de los procesos internos y externos que llevan a la prevención, detección y combate de la misma. En ese orden de ideas, Lombana (2014) sostiene que:

"La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido" (Lombana, 2014, pág. 97)

"El Peculado, ocurre cuando un sujeto se enriquece de forma ilegal en perjuicio del Estado. El uso en provecho de los bienes públicos, el uso de materiales y equipos distintos al objeto de su compra; representan actos constitutivos de peculado" (Jasso, 2019).

#### 3.1.2.5 Soborno

Ahora bien, otro concepto que por lo general es concebido con características iguales o muy semejantes dentro de los tipos de corrupción es el "soborno", que constituye un mecanismo facilitador para la consecución de un propósito de manera rápida, expedita y con privilegios dentro de los procesos relacionados a la administración y aplicación de los recursos públicos. En ese orden de ideas, del Castillo (2001) declara que:

"El soborno dentro de una organización supone la existencia de prácticas internas y ocultas que contravienen un código ético externo. Estas prácticas representan, en suma, violaciones a dicho código ético y a las reglas y normas que regulan el comportamiento de los participantes de la organización" (del Castillo, 2001, pág. 289).

#### 3.1.2.6 Peculado

En primera instancia, el peculado está inmerso en el concepto de corrupción, que es definido por lasso (2019) como:

#### 3.1.2.7 Uso privado de los bienes públicos

Un bien público es, desde el punto de vista jurídico, aquel que pertenece o es provisto por el Estado a cualquier nivel a través de todos aquellos organismos que forman parte del sector público.

Andrés Bello escribe en relación con los bienes nacionales: "Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos". En esa definición Bello utiliza dos criterios: la propiedad es estatal, el usufructo es general a los habitantes.

En el presente, esta concepción perdura principalmente en la tradición legal, la de la ciencia política y la de la economía política. Así, en esas áreas en general se entiende por dominio público el conjunto de bienes y derechos de titularidad pública, destinados al uso público, de ello que el uso privado de este tipo de bienes contraria su propia naturaleza, violentando principios básicos de integridad de los mismos.

#### 3.1.2.8 Integridad

En cuanto a la integridad, misma que es considerada también como valor, recobra notable importancia, ya que les da coherencia a las acciones de los ciudadanos, tanto desde el contexto personal como del organizacional público o privado. Sobre la integridad, Arredondo (2011) considera que "...la integridad es la virtud que fortalece el apego a los principios éticos, y que en sentido negativo exige no faltar al respeto a la propia dignidad humana de los demás." (Arredondo, 2011, pág. 54).

#### 3.1.2.9 Ética

Todos los ciudadanos estamos obligados a aportar acciones preventivas y/o correctivas que favorezcan a impulsar las políticas públicas en contra de la corrupción. Esas acciones deben de ser con la convicción personal que nos dan los valores éticos y morales individuales y no por presiones sociales que, si bien pueden tener una causa lógica, también pueden estar manipuladas para objetivos con intereses de grupo.

Desde la perspectiva de Gutiérrez (2006), el concepto de ética es entendido como:

"La ética es, pues, una guía para la conducta humana que nos proporciona un criterio para orientar nuestros actos en una línea valiosa. A la ética le incumbe, en cuanto ciencia, proporcionar los argumentos racionales que justifican una determinada línea de acción" (Gutiérrez, 2006, pág. 18).

#### 3.1.2.10 Moral

Ahora bien, en cuanto a la moral Varela (2008) refiere que:

"La moral es el conjunto de normas que regulan el comportamiento tanto individual como social. En la moral hay dos planos: el normativo que se refiere al deber y el fáctico que se refiere a los hechos morales" (Varela, 2008, pág. 47).

En ese orden de ideas, Gutiérrez (2014) menciona que:

"...la palabra ética y la palabra moral tienen una etimología que se refiere precisamente a las costumbres, al uso social. No es de extrañar, pues, que, en la práctica, la tendencia a seguir las costumbres normales de una cultura o de una zona geográfica, constituya un criterio calificado como "moral" entre la mayoría de la gente" (Gutiérrez, 2006, pág. 26).

#### 3.1.2.11 Legitimidad

Sobre la legitimidad, Martínez (2017) sostiene que:

"Característica de un acto que está conforme a los principios generales del derecho, que reúne los requisitos de juridicidad, independientemente de que esté o no acorde con la ley vigente. Es distinta de la legalidad." (Martínez M. R., 2017, pág. 514).

#### 3.1.2.12 Diseño

Corresponde a la etapa previa a las primeras acciones o actividades del proyecto. Esta incluye la propuesta de trabajo en función de la identificación de beneficiarios, problema a resolver con el proyecto, causas y efectos de ese problema, estrategia de solución ofrecida, los objetivos a desarrollar, los resultados esperados y las actividades y recursos a ocupar en su desarrollo. Debe también explicitar los factores externos que garantizan su factibilidad y la definición de indicadores para realizar el seguimiento y verificación de los resultados que se obtienen, tanto durante el proceso como al término de este.

#### 3.1.2.13 Implementación

Se refiere a la ejecución o puesta en marcha de la propuesta del proyecto. En esta etapa se incluyen: la organización y estructura del equipo ejecutor del proyecto, la operacionalización del diseño y la asignación de tareas, plazos y responsables para cada objetivo, productos o resultados y actividades comprometidas.

#### 3.1.2.14 Evaluación

Corresponde a la etapa de descripción y análisis de los resultados obtenidos de acuerdo con ciertos principios o marcos teóricos para dicho fin. Se trata de mirar objetivamente el "cambio" ocurrido en la realidad, intervenida durante y/o posteriormente a la ejecución del proyecto.









### **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.

#### Nacional:

- **1.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **2.** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **3.** Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- **4.** Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 5. Ley General de Archivos.
- **6.** Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- **7.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- 8. Código Penal Federal.

#### Local:

- **1.** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
- **2.** Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.
- **3.** Ley de Justica Administrativa del Estado de Baja California Sur.
- **4.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur.
- **5.** Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Baja California Sur.
- **6.** Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.
- **7.** Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.
- **8.** Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur.
- **9.** Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Baja California Sur.
- **10.** Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Baja California Sur.
- **11.** Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur.
- **12.** Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado De Baja California Sur.









### **FUNDAMENTO JURÍDICO**

El artículo 113 párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

En su base III inciso b), dicho numeral faculta al Comité Coordinador del SNA para diseñar y promover 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 generan" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)

En el párrafo segundo, por su parte, se dispone que las entidades federativas establezcan Sistemas Locales para "...coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917)

El artículo 6, párrafo segundo de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, establece la obligatoriedad de las "políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional [las cuales] deberán ser implementadas por todos los Entes públicos" (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, pág. 3)

El Título Segundo, Capítulo V de la norma en cita, establece las bases para que las leyes locales desarrollen las atribuciones y funcionamiento de los

Sistemas Locales. El artículo 36, bases III y IV establecen, por una parte, que las políticas públicas que emitan dichos Sistemas deben tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirige; y por la otra, que la legislación deberá disponer atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a dichas políticas.

En el mismo sentido que lo hace el artículo 113 de nuestra Carta Magna, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur en su artículo 160 bis, párrafo primero define al SEA como "la instancia de coordinación entre las autoridades estatales competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos" (Constitución política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur 1975, pág. 78).

De igual manera, dicho número en su inciso A, fracción II, sub inciso b), dispone que el CC diseñe y promueva "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 generan" (Constitución política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur 1975, pág. 79).

El artículo 6 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur, determina que el SEA tiene entre sus objetivos, aplicar las políticas públicas generadas por el SNA, así como establecer, articular y evaluar la política en la materia en el Estado. Estipula que las políticas públicas que establezcan tanto el Comité Coordinador Nacional, como el CC son obligatorias para todos los entes públicos.

En ese sentido, dicha legislación establece a la SESEA como "órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador", a efecto de proporcionarle insumos para el desempeño de sus funciones (artículo 25); en este caso particular, las propuestas de "políticas a nivel estatal en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos" son elaboradas por la Comisión Ejecutiva (artículo 31, fracción I).

De manera congruente con esta facultad, el artículo 21, fracción V de la Ley del Sistema, establece la atribución del CPC de opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, tanto sobre la política estatal como sobre las políticas integrales.

Por lo que toca a las metodologías, indicadores y políticas, la Ley del Sistema atribuye al Secretario Técnico la competencia para elaborar el anteproyecto que será presentado a la Comisión Ejecutiva, y su posterior puesta a consideración del CC (artículo 35, fracción IV). Estipula que la Comisión Ejecutiva elaborará la propuesta de metodología para medir y dar seguimiento a la PEA (artículo 31, fracción II). Establece la atribución del CC para diseñar, aprobar y promover la PEA y la metodología de los indicadores para la evaluación periódica de la misma (artículo 9, fracciones III y IV).

Además, clarifica que la SESEA, dará seguimiento a la implementación de las políticas emitidas tanto por el Comité Coordinador de Baja California Sur, como por el Comité Coordinador Nacional (artículo 6, párrafo cuarto). Establece la facultad del CC para conocer el resultado de las evaluaciones que realice la SESEA y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar (artículo 9, párrafo tercero).

Teniendo en consideración que el artículo 15 de la Ley del Sistema dispone que el CPC tiene como propósito "...ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Estatal" (Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur 2017, pág. 9), dicho acuerdo realizó una distribución de actividades atendiendo a las competencias tanto del CPC como de la SESEA.

Asimismo, en su artículo 30, la LSAEBCS establece que la Comisión Ejecutiva está integrada por el CPC (con excepción de su presidente) y el Secretario Técnico de la SESEA, mismo órgano colegiado que dentro de sus atribuciones se encuentra la elaboración de las propuestas de políticas integrales que serán expuestas a consideración del Comité Coordinador.

Es así como en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2020, la Comisión Ejecutiva aprobó el anteproyecto de PEABCS, incluida su metodología de evaluación y seguimiento, para que fuera sometido a la consideración del CC en términos de los artículos 9, fracciones III y IV; así como el 35, fracción IV de la LSEABCS.









### PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA PEA

#### 6.1 Metodología



nes que integran el SNA en todo el país.

En primer lugar, la necesidad de desarrollar pautas y mecanismos homologados de implementación de la política, que permitan traducir las prioridades establecidas en la propuesta de PNA en acciones, proyectos y compromisos con responsables, plazos y productos claros; que generen resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Y, en segundo lugar, su propio proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de las Políticas Estatales Anticorrupción, en los treinta y dos SEA.

Consiente de estos retos y con la finalidad de apoyar a los treinta y dos Sistemas Estatales Anticorrupción en sus procesos, la SESNA desarrolló la "Guía de Diseño para las Políticas Estatales Anticorrupción".

Los elementos contenidos en dicha guía sugieren una ruta para la elaboración de políticas anticorrupción, a partir de dos criterios fundamentales, que son:

- 1. La alineación de las propuestas de la PEA a los contenidos estratégicos incluidos en la propuesta de PNA.
- 2. La contextualización de temas, diagnósticos y prioridades desarrollados en la propuesta de PNA a la realidad y particularidades específicas de cada entidad federativa.

Teniendo estos elementos como base, la Comisión Ejecutiva desarrolló y aprobó en febrero del 2020, la "Metodología para elaboración de la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Baja California Sur" (MEPEABCS), misma que fue aprobada y publicada por el Comité Coordinador, el 12 de junio de 2020.

Para su construcción, la PEABCS toma en cuenta cuatro principios transversales, alineados a los principios de la PNA:

- 1. Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género.
- 2. Coordinación institucional.
- **3.** Gobierno abierto y participación social.
- **4.** Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

Conforme a lo establecido en la MEPEABCS, un elemento clave en el diseño de la PEABCS, es el aseguramiento de evidencia suficiente y derivada del análisis de diversas fuentes cuantitativas y cualitativas, que permitieron el análisis profundo de la corrupción en BCS con un enfoque sistémico, generando un diagnóstico basado en evidencia que asegura la contextualización actualizada del fenómeno.

Las evidencias fueron recopiladas y sistematizadas a partir de:

- 1. Análisis documental de fuentes primarias y secundarias de información, entre las que destacan, incluidos los documentos de trabajo, anexos y datos generados durante el proceso de construcción de la PNA.
- 2. Recopilación de datos oficiales, generados fundamentalmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- 3. Información y datos generados por instituciones públicas del estado, destacando la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Congreso

de la Unión y la Cámara de Senadores.

- **4.** Investigaciones y estudios realizados por Instituciones Académicas, Organizaciones de la Sociedad Civil, Cámaras Empresariales, Colegios de Profesionistas y Medios de Comunicación de la Entidad.
- **5.** Información de primera fuente, generada por el propio SEABCS.
- 6. Información y datos generados a través de la Encuesta de Percepción sobre la Corrupción en el Estado de Baja California Sur.
- 7. Información y datos recopilados a través de los formatos: valoración de las 40 prioridades de la Política Nacional Anticorrupción y el formato de recopilación de reflexiones, propuestas y comentarios.
- 8. Participaciones y propuestas en tres foros con grupos de interés, cuatro encuentros con la comunidad estudiantil de todo el Estado y un Foro de Consulta Ciudadana.

El proceso de alineación permitió tener claridad sobre la contribución del SEABCS al logro de los objetivos planteados a nivel nacional, a través de acciones que constituyen un esfuerzo coordinado y que derivaron de las 40 prioridades de política pública contenidas en la propuesta de PNA.

Así, el propósito de la alineación de las PEABCS a la propuesta de la PNA fue el de contar con una base de metas comunes para el control de la corrupción mediante la generación de impactos positivos para la población, con la implementación de los principios siguientes:

### Principio I. Visión estratégica de largo plazo

Se enfatizó una visión de largo plazo, donde quedara plasmado el diagnóstico y las prioridades de política necesarias para la solución del problema público, sin importar si dichos instrumentos deben ser implementados en el corto, mediano o largo plazos.

Desde una óptica de planeación, sirvió de 'paraguas' estableciendo los pasos necesarios para enfrentar el problema de la corrupción en el Estado y, a partir de las prioridades ahí propuestas, se establecieron los proyectos concretos de implementación que guardarán una visión progresiva en la medida que los recursos y la voluntad política así lo permitan.

#### Elementos de estructura de la PEABCS:

- **A.** Problematización del fenómeno de la corrupción. Con la visión centrada en las dos causas principales: corrupción como impunidad y como norma social.
- **B.** Diagnóstico. Se retoman las líneas de análisis elaboradas en la propuesta de PNA, complementándose con los insumos derivados de los procesos de análisis realizados por la Comisión Ejecutiva del SEABCS.
- **C.** Prioridades de política pública. Articuladas en torno a ejes estratégicos alineados al diagnóstico realizado.

# Principio II. Utilización de los datos, la evidencia presentada y los insumos generados en el proceso de elaboración de la propuesta de PNA

Un elemento clave en el diseño de la PEABCS fue contar con evidencia suficiente y derivada del análisis de diversas fuentes cuantitativas y cualitativas, que permitieran realizar un adecuado análisis de las distintas problemáticas que inciden en la incapacidad para controlar la corrupción en el Estado.

Para ello se tomaron en cuenta las fuentes de información que se utilizaron en los productos del proceso de elaboración de la propuesta de PNA, que son los siguientes:

- I. Anexo estadístico de la propuesta de PNA, que contiene 55 tablas con información recopilada y analizada proveniente de fuentes oficiales y de estudios elaborados por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.
- II. Una base de datos con 465 líneas de información que contiene las acciones sugeridas en los documentos propuesta elaborados por la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) y las Secretaría de la Función Pública.
- **III.** Una base de datos con poco más de 2,200 líneas de información que contiene estadística relacionada con el fenómeno de la corrupción, elaborada producto de la colaboración entre la SESNA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. (UNAM).
- **IV.** Un reporte de evidencias cualitativas sobre la corrupción, elaborado producto de la colaboración entre la SESNA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- **V.** Una base de datos que contiene la recopilación de 156 recomendaciones internacionales identificadas en los convenios internacionales en la materia firmados por nuestro país.
- **VI.** Una base de datos con poco más de 260 recomendaciones generadas del análisis de los estudios entregados por los integrantes del Consejo Consultivo durante la elaboración de la propuesta de PNA.

VII. Una base de datos con los registros completos de todas las participaciones en la Consulta Ciudadana en línea.

VIII. Las ocho relatorías de los Foros Regionales realizados en el marco de la Consulta Pública de la Política Nacional Anticorrupción.

#### Principio III. Mantener los 4 ejes estratégicos de la propuesta de PNA: Impunidad, Arbitrariedad, Involucramiento e Interacciones

Este fue un aspecto clave que permitió asegurar la congruencia entre políticas diseñadas e implementadas desde una perspectiva intergubernamental, es el desarrollo de patrones de actuación homogéneos para enfrentar problemas comunes con ópticas nacionales, federales y locales.

En materia de control de la corrupción, esta congruencia de perspectivas resultó particularmente relevante si se considera que wcada ámbito y orden de gobierno cuenta con responsabilidades claras en materia de prevención, detección, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Sobre esta base, se consideró esencial que en el desarrollo de las propuestas de PEA preservara la estructura básica 4 ejes estratégicos.

El mantenimiento de estos elementos de la propuesta de PNA permite orientar en una misma dirección los esfuerzos realizados por los distintos entes públicos del país en materia de control de la corrupción, permitiendo obtener resultados de valor en el mediano plazo.

#### Principio IV. Incorporación de las 40 prioridades de política consideradas en la propuesta de PNA

Para afrontar los 4 Ejes estratégicos, la SESNA identificó 40 Prioridades para implementar la Política Nacional Anticorrupción. Esta, al igual que los ejes, fueron definidas como resultado de la Consulta Nacional, foros regionales y el diagnóstico de la situación que prevalece en el país sobre el tema anticorrupción. Asimismo, estas prioridades apoyan al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en específico lo establecido en el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Las prioridades son las recomendaciones de política que se identificaron como imprescindibles a partir de toda la evidencia mostrada en la propuesta y de los resultados del proceso de política pública y se clasifican en cinco categorías de acuerdo con el tipo de instrumento que se busca impulsar o desarrollar información, capacidades, procesos, herramientas y estándares, entre otros, bajo principios de coordinación, derechos humanos, apertura gubernamental y generación de inteligencia.

Un estudio minucioso de las 40 prioridades de política propuesta por la SESNA ha permitido identificar cuáles son aplicables de manera directa en Baja California Sur y cuáles no. Para su definición es importante tomar en cuenta la información recopilada sobre el problema de la corrupción en Baja California Sur, las capacidades institucionales y normativas del Estado y el diagnóstico elaborado; estas prioridades establecen políticas públicas a corto, mediano y largo plazo que tienen como finalidad atender los problemas identificados en el diagnóstico.

#### Principio V. Incorporación de premisas básicas sobre la implementación y evaluación de las políticas, que guíen los procesos de planeación

La implementación, es el proceso de transformar en resultados concretos los objetivos de una política.

El éxito de un proceso de implementación está condicionado por múltiples variables: las variables del contexto en que se implantan las políticas, las características específicas, las necesidades específicas de las mismas políticas a implementar, los agentes que están a cargo de su implantación y las estrategias que utilizarán.

En esta fase se transformaron las prioridades establecidas en acciones, proyectos y compromisos, así como los responsables, plazos y productos claros que generen resultados en el corto, mediano y largo plazos.

Se elaboraron cuatro Programas de Implementación (uno por cada eje estratégico) en los que, tomando en consideración los diagnósticos y las prioridades identificadas, se establecieron acciones que serán implementadas por los distintos integrantes del SEABCS, o por los demás entes públicos del Estado.

Los Programas de Implementación de la PEABCS permitirán conjuntar esfuerzos e identificar actores relevantes que lleven a cabo las distintas acciones previstas. La ejecución de los Programas de Implementación será gradual, el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso con productos y metas de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazos, y progresiva, haciendo que las acciones contenidas en los Programas de Implementación puedan estar sujetas a procesos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Tales Programas de Implementación serán monitoreados periódicamente para estimar el avance en el logro de resultados y valorar su potencial ajuste o adición.

#### Principios de Contextualización en el Diseño de la PEABCS a la propuesta de PNA

Durante la fase de implementación de la PEABCS se definieron acciones que además de contribuir a las prioridades nacionales, respondieran a las necesidades específicas de Baja California Sur, pues era fundamental que para su diseño considerar el contexto local.

# Principio I. Promover la apropiación del proceso de elaboración de la PEABCS, a partir de la colaboración entre la SESEABCS y el CPC, en el marco de la Comisión Ejecutiva

La elaboración de la propuesta de la PEABCS requirió la coordinación de esfuerzos para desarrollar líneas que ofrecieran un entendimiento integral del fenómeno. Sin un compromiso real entre todas las partes que componen el SEABCS, existía el riesgo de caer en sesgos metodológicos y proponer productos que no otorgaran soluciones de política correspondientes a la realidad de Baja California Sur.

Por ello, se contempló un componente técnico que permitiera generar un diagnóstico robusto, sin que ello significara ofrecer una explicación única y definitiva sobre las causas de la corrupción y sus efectos.

Además, era necesario un componente de vinculación con diversos actores relevantes para la contextualización del fenómeno de la corrupción; esto permitió que la PEABCS se elaborara con base en acuerdos valorativos y expectativas que facilitaron la construcción de estrategias y acciones de política en la fase de implementación.

La Comisión Ejecutiva, es la encargada de la elaboración de propuestas de políticas integrales enfocadas al control de la corrupción. Así, la SESEABCS fue el líder en el proceso de redacción e integración de la PEABCS, al contar con la capacidad normativa y técnica institucional. Mientras que la colaboración con el CPC fue fundamental para el involucramiento de diversos actores de la sociedad en este proceso.

La articulación por la SESEA y el CPC permitió contar con estructura técnica y metodológica, recabar datos e información de diversas fuentes, considerar la opinión de expertos locales en temas de corrupción, involucrar a la sociedad civil en el proceso de diálogo y recibir comentarios por parte de las instancias que integran el CC.

# Principio II. Detonar el diálogo con actores sociales interesados y que promuevan el involucramiento activo de las instituciones integrantes del Comité Coordinador

El acercamiento al fenómeno de la corrupción por parte de los diversos actores sociales, políticos y gubernamentales genera perspectivas variadas sobre las causas y posibles soluciones al problema; además, las acciones que estos actores llevan a cabo pueden ser experiencias generadoras de nuevas tendencias, mejores prácticas y propuestas innovadoras que pueden ser replicables en otros contextos.

Por ello, fue imprescindible contar con el involucramiento de la sociedad organizada y las instituciones integrantes del Comité Coordinador a través de distintos ejercicios de participación liderados por la Comisión Ejecutiva. Mediante estos ejercicios se buscó la apertura de espacios de colaboración en los que se intercambiaran perspectivas sobre la percepción del problema de la corrupción, sus causas y posibles soluciones en el ámbito local.

Así, se consideró la creación de una consulta pública digital denominada Encuesta para la Percepción de la Corrupción en Baja California Sur, encuentros y foros con grupos de interés, así como un Foro Estatal de Propuestas Ciudadanas.

Estas acciones partieron de la premisa de que era fundamental recabar opiniones, propuestas e insumos de al menos cinco audiencias estratégicas que enriquecieran los contenidos y alcances de la PEABCS, bajo un enfoque de orientación a las necesidades del ciudadano.

Los grupos de interés fueron:

- **a.** Población abierta: percepciones y opiniones acerca de las causas y las posibles vías de solución al problema de la corrupción (Encuesta de Percepción de la Corrupción en Línea y Foro de Consulta Ciudadana).
- **b.** Audiencias estratégicas locales: opiniones y propuestas que permitan contextualizar los alcances de la PEABCS a las realidades y problemáticas concretas que se enfrentan en los cinco Municipios que integran el Estado, donde se incorporó a Servidores Públicos de Contralorías y Órganos Internos de Control, Cámaras Empresariales, Medios de Comunicación, Organizaciones de la Sociedad Civil, Asociaciones de Profesionistas y Estudiantes.

Fue de vital importancia el involucramiento de las instituciones integrantes del CC en este proceso, ya que son las encargadas de llevar a cabo los procesos relativos al control y combate a la corrupción. Su experiencia en estos temas permitió un

acercamiento práctico al problema de la corrupción, el refinamiento del diagnóstico y la integración de prioridades enfocadas en las necesidades específicas del Estado.

Principio III. Incorporación de los ejes estratégicos y prioridades necesarios que permitan atender dimensiones del fenómeno de la corrupción no considerados en la propuesta de PNA

Se llevó a cabo una revisión del proceso de construcción de la propuesta de PNA, tratando de emularlo con un paradigma local; ello implicó llevar a cabo un análisis y estudio exhaustivo de informes, información oficial y estadísticas locales con el objetivo de diagnosticar con mayor precisión las causas de la corrupción en el Estado.

Concluido ese ejercicio y verificados los ejes y prioridades de la propuesta de PNA, se tuvo un panorama más amplio y certero para decidir si era necesario añadir algún eje estratégico, transversal, tema y/o prioridades, o bien, simplemente ajustar los existentes al contexto estatal, esto último, fue lo que aconteció.

Esta verificación conllevó a la consideración de programas y acciones en específico, por lo tanto, contemplar la adición de ejes y/o prioridades debe ser el resultado de haber agotado una vinculación con la propuesta de PNA a la problemática estatal.

De esta forma, la PEABCS tendrá como mínimo los cuatro ejes estratégicos de la propuesta de PNA y las 40 prioridades y, dependiendo de los hallazgos derivados del diagnóstico, pudiendo incluir nuevas prioridades y/o ejes.

La definición de nuevas prioridades y/o ejes deberá realizarse siguiendo el modelo y metodología de la propuesta de PNA, es decir, desarrollar su diagnóstico y justificar con evidencia disponible y verificable cada una de sus partes.

Principio IV. Coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales con el fin de que prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y hechos de corrupción

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Mexicana vigente, el Municipio es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular. Es un espacio territorial constituido por un grupo de pobladores que representan el mismo interés de demanda de bienestar y calidad de vida, velado y administrado por ellos mismos (Articulo 115 Constitucional, s.f.)

El municipio se ha convertido en una figura jurídico-política, con características particulares que le han dado preponderancia y al cual se le considera el soporte base en la relación gobierno-ciudadanía; pues al ser la autoridad local más cercana, la de primer contacto, es la más susceptible de ser receptiva de la voz de sus ciudadanos y, por consiguiente, es la que en teoría mejor conoce sus necesidades. Los municipios son un elemento que contribuye a mejorar la situación del Estado en general. Dentro de este enfoque, el municipio se convierte en una pieza esencial en los esfuerzos dentro del SEABCS.

Considerando esto, se incorporaron en la PEABCS prioridades y/o atributos que, de acuerdo con el contexto estatal, vinculan a los municipios en las estrategias de control de la corrupción para lograr un mayor impacto en la implementación de la PEABCS, contribuyendo esto al logro de los objetivos de combate a la corrupción del Estado evitando la fragmentación de los esfuerzos y acciones.

#### 6.2 Participación

La PEABCS, ha sido construida con la participación de la sociedad sudcaliforniana, conforme a lo planteado en el principio de contextualización número II: Detonar el diálogo con actores sociales interesados y que promuevan el involucramiento activo de las instituciones integrantes del Comité Coordinador.

Durante cuatro meses, se propiciaron distintos espacios de acercamiento con diversos actores sociales, políticos y gubernamentales, quienes expresaron perspectivas variadas sobre las causas y posibles soluciones al problema de la corrupción en Baja California Sur; sus acciones y experiencias generan nuevas tendencias, mejores prácticas y propuestas innovadoras replicables en otros contextos, haciendo imprescindible contar con el involucramiento de la sociedad organizada y las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores a través de distintos ejercicios de participación liderados por la SESEA y el CPC.

Además de estos espacios, se desarrollaron y aplicaron tres instrumentos de consulta:

- Encuesta de Percepción sobre la Corrupción en el Estado de Baja California Sur.
- Formato de valoración de las 40 prioridades de la Política Nacional Anticorrupción.
- Formato de recopilación de propuestas.

Su diseño tuvo por objetivo recabar opiniones, propuestas e insumos de al menos tres audiencias estratégicas que permitieran enriquecer los contenidos y alcances de la PEABCS, bajo un enfoque de orientación a las necesidades del ciudadano.

Las audiencias que vertieron sus opiniones a través de estos instrumentos fueron:

- Población abierta: percepciones y opiniones acerca de las causas y las posibles vías de solución al problema de la corrupción.
- Expertos: opiniones y propuestas para entender y enfrentar la corrupción, sustentadas en estudios o investigaciones realizadas en sus instituciones o como parte de su trabajo académico.
- Audiencias estratégicas locales: opiniones y propuestas que permitan contextualizar los alcances de la PEABCS a las realidades y problemáticas concretas que se enfrentan en los cinco Municipios que integran el Estado.

Es de vital importancia el involucramiento de las instituciones integrantes de los CC en el proceso de construcción, al ser las encargadas de llevar a cabo los procesos relativos al control y combate a la corrupción.

Su experiencia y aportes hacen posible un diagnóstico más certero y específico, favoreciendo a su vez, la integración de prioridades enfocadas en las necesidades específicas de Baja California Sur.

## Encuesta de Percepción de la Corrupción (EPCBCS)

La EPCBCS tuvo como objetivo conocer las áreas que más preocupaban a la sociedad sudcaliforniana en materia de corrupción, para identificar de forma diferenciada, por municipio, la percepción respecto de los niveles de la corrupción y recabar propuestas ciudadanas para detectarla, perseguirla y sancionarla, con énfasis en la prevención.

En su versión de 2019, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), informa que, en Baja California Sur, el 76.2% de la población de 18 años y más, tiene la percepción de que los actos de corrupción en la entidad son muy frecuentes o frecuentes, esto es 10.8 puntos menor al promedio nacional que se ubica en 87 %. La misma encuesta, refiere que la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 7,673 por cada 100,000.

Estos datos en concordancia con lo establecido en la MEPEABCS establecieron la necesidad de desarrollar una encuesta de percepción, a manera de consulta pública en línea, respecto de la contextualización de la corrupción en el Estado de Baja California Sur, que permitiera integrar propuestas de jóvenes, adultos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, instituciones públicas del nivel estatal y municipal y de los sectores en general de la sociedad.

Como lo precisa el documento: "Encuesta sobre la Corrupción en Baja California Sur 2020", como parte del Proceso de Consulta Pública para la Política Estatal Anticorrupción de Baja California Sur", la CE determinó realizar la EPCBCS, atendiendo los factores siguientes:

• Homologación con el mecanismo utilizado en su momento por el SNA, toda vez que cuando se integró la PNA, se hizo —entre otros elementos mediante una consulta en línea aplicada en todo el país.

- Porque realizar la encuesta en línea permitirá llegar a habitantes y municipios de la Entidad que, de otra forma, habría sido materialmente imposible alcanzar con una encuesta de aplicación presencial.
- Con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19, misma que implica medidas de distanciamiento social para evitar la propagación de la enfermedad.

Con un universo finito de 522,043 personas de 15 años y más del estado de Baja California Sur, bajo las consideraciones de un porcentaje de confiabilidad del 95% y un porcentaje de error del 5% la muestra estadística fue calculada a partir de:

$$n = \frac{k^{2*}p*q*N}{(e^{2*}(N-1))+k^{2*}p*q}$$

**N:** Es el tamaño de la población o universo (número total de posibles encuestados).

**k:** Es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos.

e: Es el error muestral deseado 0.

**p:** Es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. Este dato es generalmente desconocido y se suele suponer que p=q=0.5 que es la opción más segura.

**q:** Es la proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, es 1-p.

**n:** Es el tamaño de la muestra (número de encuestas que vamos a hacer).

Sustituyendo valores tenemos que:

**N:** Es igual a 522,043 K: 1.96 e: 5% p: 0.5 q: 0.5

El resultado implica la aplicación mínima de **384** encuestas como muestra representativa.

Así, integrada por 21 reactivos, el 10 de agosto del 2020, y hasta el 30 de noviembre de 2020, se puso a disposición de la ciudadanía a través del portal oficial de la SESEA, la Encuesta de Percepción de la Corrupción de Baja California Sur; misma que fue difundida a través las redes sociales y las páginas de internet de los miembros del Comité Coordinador del SEABCS y la Secretaría Técnica.

Los resultados de este instrumento han sido incorporados en a la PEABCS, en el siguiente orden:

• La información sustantiva que amplía la contextualización de la corrupción, en el Diagnóstico.

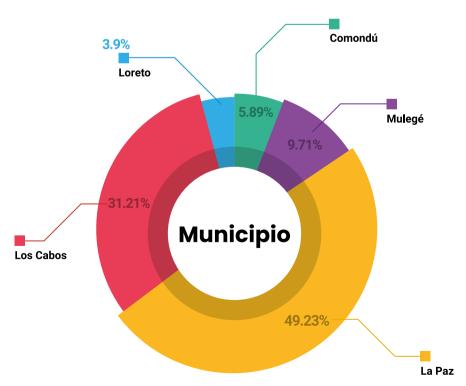
• Las valoraciones de acciones y medidas para el combate y reducción de la corrupción en el Diseño Estratégico.

La EPCBCS fue atendida por 1,493 personas en todo el Estado; 1,109 más de las planteadas en el diseño de la muestra, lo que representa un 288% más.

A continuación, se detallan las principales características de la participación de la ciudadanía sudcaliforniana.

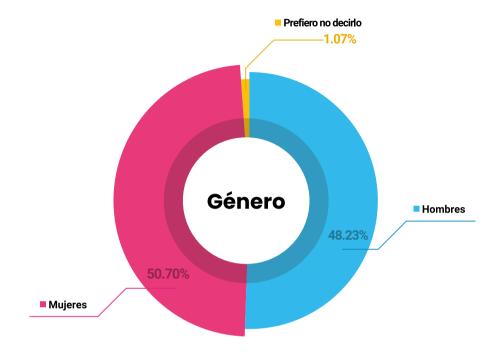
Los Municipios con mayor participación fueron La Paz con 735 y Los Cabos con 466; mientras que el municipio con la menos participación fue Loreto con 59.

GRÁFICA I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR MUNICIIPO EN LA PEA

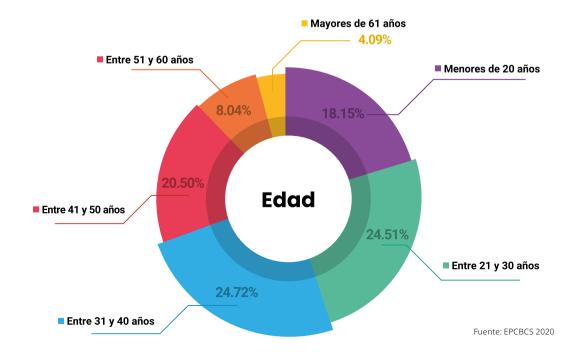


Fuente: EPCBCS 2020

**GRÁFICA 2.** PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES QUE CONTESTARON LA EPCBCS 2020



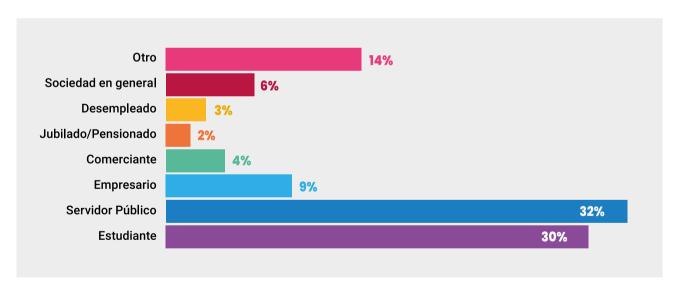
**GRÁFICA 3**. PORCENTAJE DE GRUPOS DE EDADES QUE CONTESTARON LA EPCBCS 2020





Como se observa, el grupo con mayor participación por rango de edad es de 31 a 40 años, seguido muy de cerca por el grupo de 21 a 30 años. Ambos rangos, suman el 50% del total. En cuanto a la ocupación de las personas que participaron, la mayor parte, 486 se dedican al servicio público, seguido de 445 estudiantes. El grupo con menor participación se dijeron desempleados y suman 42 personas.

#### GRÁFICA 4. ENCUESTA DE PERCEPCIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, PARTICIPACIÓN POR OCUPACIÓN



Fuente: EPCBCS 2020



#### Foros con grupos de Interés

El desarrollo de foros con grupos de interés tenía como propósito fundamental, dar a conocer los ejes estratégicos y prioridades en que se sustentaría la Política Estatal Anticorrupción y al mismo tiempo, identificar si esa propuesta era viable para el entorno específico sudcaliforniano.

Con ese fin, se aplicaron dos instrumentos a los participantes: el formato de valoración de las 40 prioridades de la Política Nacional Anticorrupción, y el formato de recopilación de reflexiones, propuestas y comentarios.

El primero fue aplicado con el objetivo de valorar las 40 prioridades de la Política Nacional Anticorrupción, en función de sus experiencias y percepción del fenómeno de corrupción en Baja California Sur. En la aplicación del segundo formato: recopilación de reflexiones, propuestas y comentarios, se contó con la valiosa participación de los Órganos Internos de Control de Dependencias y Entidades Estatales y Contralores Municipales. Fueron 31 Funcionarios Públicos quienes dieron respuesta puntual y retroalimentaron con sus opiniones y experiencias, las prioridades planteadas por la PNA.

Los resultados de esos eventos fueron importantes para afianzar lo definido en la Metodología para el Diseño de la Política Estatal Anticorrupción, que fuera aprobada por el Comité Coordinador en sesión del 12 de junio de 2020, basada en los documentos emitidos por la SESNA, y llevaron a definir que los 4 ejes estratégicos y las 40 prioridades establecidas a nivel nacional eran adecuadas y corresponden con la problemática en Baja California Sur.

Los foros realizados con grupos de interés fueron 3: el primero con Contralores y Órganos Internos de Control; el segundo con Academia, Organizaciones de la Sociedad Civil y Medios de Comunicación, y finalmente un tercero con Cámaras Empresariales y Colegios de Profesionistas

#### TABLA I. VALORACIÓN DE LAS 40 PRIORIDADES DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN - PARTICIPACIÓN POR SECTOR DE LA SOCIEDAD -

SECTOR DE LA SOCIEDAD	FORMULARIOS LLENADOS Y ENVIADOS
Academia	8
Organización de la sociedad civil	5
Cámaras y colegios de profesionistas	21
Medios de comunicación	1
TOTAL	35

Fuente: Elaboración propia SESEABCS 2020

De estos foros se obtuvieron los siguientes resultados:

#### TABLA 2. PROPUESTAS RECIBIDAS

NOMBRE	FECHA DE REALIZACIÓN	TIPO DE EVENTO	CANTIDAD DE PARTICIPANTES	INSTRUMENTO DE RETOALIMENTACIÓN	RESULTADOS
<b>1er Foro</b> de Consulta a Contralores y Órganos Internos de Control Estatales y Municipales en Baja California Sur	08/09/2020	Videoconferencia en sala virtual de la plataforma "Zoom"	61 personas	Cuestionario digital de identificación de prioridades	31 propuestas
2do. Foro de Consulta a Aliados en el combate a la Corrupción: Academia, Organizaciones de la Sociedad Civil y Periodistas, en el marco de la construcción de la PEA de BCS	29/09/2020	Videoconferencia en sala virtual de la plataforma "Zoom"	54 personas	Cuestionario digital de identificación de prioridades	15 propuestas
<b>3er. Foro</b> de Consulta a Cámaras Empresariales y Colegios de Profesionistas de BCS, como actores relevantes en el marco de la construcción de la PEA de BCS	30/09/2020	Videoconferencia en sala virtual de la plataforma "Zoom"	69 personas	Cuestionario digital de identificación de prioridades	21 propuestas

Fuente: Elaboración propia SESEABCS 2020

En el marco de estos foros, se expuso el análisis de la problemática y se presentó el avance del diag-nóstico que da cuenta del estado de la corrupción en Baja California Sur.

#### Foros de Propuestas Ciudadanas

Posteriormente, se desarrolló un foro de recepción de propuestas ciudadanas, en el que se constituyeron cuatro mesas de trabajo, en las cuáles, las y los participantes aportaron propuestas de solución, las priorizaron y señalaron a los principales actores involucrados, bajo el siguiente esquema:

TABLA 3. FORO DE PROPUESTAS CIUDADANAS

MESA DE TRABAJO	FECHA DE REALIZACIÓN	TEMA	CANTIDAD DE PROPUESTAS RECIBIDAS
Mesa 1	10/11/2020	Combatir la impunidad	6
Mesa 2	10/11/2020	Combatir la arbitrariedad	5
Mesa 3	11/11/2020	Involucrar a la sociedad	4
Mesa 4	11/11/2020	Fortalecer las interacciones Gobierno-Sociedad	3

Fuente: Elaboración propia SESEABCS 2020

Las propuestas cuya naturaleza eran de nivel estratégico se incluyeron en las prioridades de esta Política (apartado 8. Diseño estratégico), mientras que las que presentaron un sentido más operativo se documentaron y sistematizaron para ser posteriormente incluidas en el o los programas de implementación; así como canalizadas a los municipios correspondientes para el desarrollo de sus estrategias municipales anticorrupción.

#### **Encuentros Estudiantiles**

Como parte de las acciones para la integración de la PEABCS, se realizaron diversos eventos con estudiantes de educación superior de distintos municipios del Estado de Baja California Sur.

El objetivo fundamental de estos encuentros era dar a conocer los trabajos que se efectuaban en la construcción de la Política Estatal Anticorrupción, motivando la participación en la Encuesta de Percepción de la Corrupción, así como en fomentar la participación de los estudiantes para que presentaran propuestas.

Dichos encuentros se desarrollaron de la siguiente manera:

**TABLA 4. ENCUENTROS ESTUDIANTILES** 

NOMBRE	FECHA DE REALIZACIÓN	TIPO DE EVENTO	CANTIDAD DE PARTICIPANTES
Encuentro Juvenil con alumnos del Instituto Tecnológico Superior de Mulegé	30/10/2020	Videoconferencia en sala virtual de la plataforma "Zoom"	100 personas
Encuentro Juvenil con alumnos del Tecnológico Nacional de México campus La Paz	18/11/2020	Videoconferencia en sala virtual de la plataforma "Zoom"	87 personas
Encuentro Juvenil con alumnos del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos	27/11/2020	Videoconferencia en sala virtual de la plataforma "Zoom"	100 personas

Fuente: Elaboración propia SESEABCS 2020









### **PROBLEMÁTICA**



La corrupción es criminal e inmoral, y representa la máxima traición a la confianza pública. Es aún más perjudicial en tiempos de crisis, como está ocurriendo ahora en el mundo con la pandemia por el COVID-19. La respuesta al virus está creando nuevas oportunidades para explotar la supervisión débil y la transparencia inadecuada, desviando recursos que debían estar destinados a personas que se encuentran en su momento de mayor necesidad. (Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas. António Guterres, sobre la corrupción en el contexto de la COVID-19, 2020)

## 7.1 La Corrupción como problema público

La corrupción puede ser un problema de normas, es sobre todo humano pues atiende a las ambiciones personales de la condición humana. Aunque desde luego, es de tener en cuenta que el estudio empírico de la naturaleza humana es materia de la antropología y la psicología, y que el estudio de la ética va más allá. Como lo señaló Emmanuel Kant, lo central de la ética consiste en conceptos (que implican razonamiento y asimilación de conocimiento), no en ejemplos. Y esto es así porque la buena conducta no es imitación sino acción responsable. (Revista de administración pública 137 volumen L, N.2, 2015, pág. 28)

En los países emergentes como México, además de que la cultura de la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, se ha encontrado que el comportamiento de los funcionarios y gestores públicos desafortunadamente es un hecho frecuente. Así que se ha coincidido en que en estos países es muy importante establecer códigos de conducta.

Si bien se reconoce que los códigos no arreglarán los problemas, estos pueden constituirse como puntos de referencia importantes, que permitan que los valores del servicio público sean positivos y que también estén al alcance de los ciudadanos, constituyéndose como un instrumento que se oriente a internalizar conductas positivas que confluyan para hacer viable el desarrollo integral de la sociedad. (Revista de administración pública 137 volumen L, N.2, 2015, pág. 29)

Reconocidos estudios en la materia han realizado estimaciones sobre los impactos económicos en el país: destaca el porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) que se pierde anualmente en México por estas prácticas: entre un 5% y un 9%. (Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, 2017).

En su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, el INEGI (2019b), señala que, el costo a consecuencia de la corrupción por la realización de trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos fue de 12,770 millones de pesos a nivel nacional, lo que equivale a poco más de tres mil ochocientos pesos en promedio, por persona.

Además, señala que, en Baja California Sur por cada 100 mil habitantes hay 11,975 personas mayores edad tuvo contacto con algún servidor público o con algún acto de corrupción y el 76.2% de la población de 18 años o más percibe que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes.

La corrupción es de por sí, un problema débilmente definido, por lo que cualquier intervención gubernamental requiere precisar el problema en su teoría del cambio, explicando al mismo tiempo de qué manera se producirá el beneficio social esperado.

No todos los problemas sociales se convierten en públicos. Según Gusfield, los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que una vez que surgen en la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente. Así, un problema se convierte en público cuando se incluye en la agenda política, al determinar los actores públicos que es necesaria una solución "pública".

De manera más concreta, Garraud indica tres condiciones para que el problema sea "público":

- **1.** Que la demanda surja de grupos sociales determinados.
- 2. Que se desarrolle un debate público.
- **3.** Que exista un conflicto entre las autoridades y los grupos organizados.

Con base en este modelo, los actores públicos son los grandes orquestadores del proceso de inclusión en la agenda, pero el paso de un problema social a público no tiene por qué ser lineal ni obligatorio. Vassopoulo afirma que un problema público puede originarse tanto en la recuperación de una preocupación social anterior, como ser fruto de una construcción política nueva. La especificidad de un problema como público consiste en que la responsabilidad sobre el mismo recae en los poderes públicos, y en que éstos decidan hacerse cargo de su resolución (Burgos Baena).

La complejidad de los problemas públicos es definida principalmente por ser situaciones ocasionadas por múltiples factores, donde intervienen diversos actores tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder.

José Mejía Lira (2003:25) y William N. Dunn (1994: 140-141), hablan acerca de las características que definen la complejidad de los problemas públicos.

• Los problemas públicos son interdependientes: Los problemas de un área afectan a otros. Los problemas no son independientes en sí mismos, son parte de un sistema más complejo. Algunos son causa o efecto de algunos otros, así que su solución tampoco es independiente. Por ejemplo, el aumento de los índices de seguridad pública en una ciudad en ciertas épocas del año puede estar relacionado con un periodo de crisis económica por el que atraviesa el país.

- Subjetividad de los problemas: Las condiciones externas que dan origen a los problemas políticos, son trabajados de forma selectiva, incluso con una equivocada sensación de objetividad. Los problemas son producto de los constructos humanos, de sus ambientes y contextos. Por ejemplo, el hecho de que el tema de desempleo sea prioritario para varios actores sociales y políticos, depende de múltiples razones relacionadas con el rol jugado por estos en la sociedad.
- Artificialidad de los problemas: Los problemas son constructos sociales, es decir, surgen solo cuando los actores formulan juicios acerca de sus deseos de intervenir en la situación problematizada. Los problemas no existen separándolos de los individuos o grupos que los definen o manifiestan.
- Dinámica de los problemas: Existen tantas soluciones como definiciones del problema, unas y otras están en constante flujo. No todas las soluciones son apropiadas para todos los problemas, aunque compartan situaciones similares. Además, los problemas no son estáticos, así como las soluciones. Por ejemplo, el privatizar la seguridad social en un país puede ser la solución en donde la distribución del ingreso es alta y equitativa. Lo mismo para un país en vías de desarrollo, donde las oportunidades sociales son más bien escasas, la privatización del sistema de salud será difícil.

El tiempo juega como una variable importante, a lo mejor en este momento la solución es factible por las condiciones actuales, pero quizá posteriormente no lo sea o viceversa. (Alex Ricardo Caldera Ortega, 2005)

De entrada, los problemas públicos son necesidades latentes de la sociedad, satisfactores irrealizados, valores u oportunidades de mejorar una situación, los cuales solo pueden ser identificados por la acción pública, la que incluye no solo más manifestaciones negativas del problema, sino su naturaleza, magnitud, causas y consecuencias particulares.

Dado que la corrupción es uno de los principales problemas públicos de México, que no tiene límites y que afecta gravemente la vida cotidiana de la sociedad, el funcionamiento de las instituciones y merma sensiblemente las finanzas públicas, aunado a que el combate a la corrupción es una natural demanda ciudadana y un reto impostergable para las instituciones gubernamentales. Se traduce en un objetivo preciso: consolidar la confianza de la sociedad en la honestidad de su gobierno, mediante acciones concretas que atiendan la realidad del estado incidiendo positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

<sup>1.</sup> Alex Ricardo Caldera Ortega (enero 2005), Los problemas públicos: naturaleza y estructuración, Universidad Autónoma de Aguascalientes. https://idoc.pub/documents/idocpub-mwl1p35e89lj

## 7.2 Tipología de la Corrupción

Entendiendo la corrupción como un fenómeno social que va más allá de los delitos que comúnmente se le relacionan, se puede decir que envuelve tres elementos fundamentales:



A estos elementos pueden asociarse otros, que darían lugar a diferentes clases de corrupción. A continuación, se presentan las principales categorías que se han desarrollado:

- **a.** Según la naturaleza del actor, la corrupción puede ser pública o privada.
- Si el poder o la confianza provienen del sector público, la corrupción es pública, así, alguna de las partes involucradas pertenezca al sector privado; en cambio, cuando la corrupción se da exclusivamente en el sector privado es privada.
- **b.** Según la cantidad de actores involucrados y cuando el desvío se da por un ofrecimiento o exigencia del beneficio, la corrupción puede ser pluripersonal o de una sola persona, unipersonal.
- **c.** Según la valoración que se hace del comportamiento, la corrupción puede ser blanca, negra o gris. (Heideheimer, 1998, pág. 161)

**Blanca,** cuando a pesar de tener los elementos de la corrupción antes indicados, la mayoría de la gente no lo considera como un acto corrupto.

**Negra,** cuando todos lo consideran indiscutiblemente un hecho corrupto.

**Gris,** cuando algunos consideran que el hecho es corrupto y otros consideran que no lo es, y en esta medida hay diferentes clases de grises.

Según el ámbito en el cual se desarrolla, la corrupción puede ser legislativa, administrativa, judicial, electoral y política.

- **d.** La corrupción legislativa está directamente relacionada con los sistemas políticos a través de la adopción (o el rechazo) e implementación de las leyes.
- **e.** La corrupción administrativa por su parte se refiere a las prácticas y motivaciones de los funcionarios (los mandatarios) que traicionan a su tutela política (los mandantes).
- **f.** La corrupción judicial, consiste en el abuso del poder del funcionario judicial, en violación al principio de imparcialidad, que se refleja directamente en el proceso judicial.
- **g.** La corrupción electoral es entendida como el conjunto de prácticas indebidas para obtener el poder político.
- **h.** La corrupción política, se configura cuando concurren dos factores: a) que se produzca debido

al ejercicio de la actividad política, y b) en función del ámbito de competencia asignado a los más altos niveles del Estado.

 i. Según su alcance, puede ser gran corrupción o pequeña corrupción

La gran corrupción implica la distorsión de las funciones centrales de gobierno.

La pequeña corrupción puede implicar el intercambio de pequeñas sumas de dinero, la concesión de pequeños favores por parte de aquellos que buscan un trato especial o el empleo de parientes o amigos en posiciones menores.

**j.** Según su frecuencia, la corrupción puede ser ocasional, sistemática y endémica.

Es ocasional, cuando es la excepción y no la regla.

Es sistemática cuando es una práctica común en la que se conforman redes y que es incluso socialmente aceptada.

Es endémica cuando ha permeado la mayoría de las instituciones y procesos del Estado, siendo este captado por individuos o grupos.

k. Según el papel del actor, la corrupción puede ser activa o pasiva.

La corrupción activa significa una actuación intencionada y voluntaria de parte del agente corrupto.

La corrupción pasiva, por su parte, implica que el agente corrupto no realiza una acción o la realiza de manera estrictamente formal, ofreciendo la oportunidad para la comisión de actos corruptos por parte de otros actores activos.<sup>2</sup>

#### 7.2.1 Otros Tipos

Los tipos más comunes, en los que puede estar involucrado un ciudadano son: el soborno, el desvío de recursos, el peculado, el tráfico de influencias y el blanqueo de recursos provenientes de la corrupción. Así funciona cada uno del lado del ciudadano:

- I. El soborno se da cuando una persona ofrece o entrega algún beneficio ilegal a un servidor público a cambio de que este haga o deje de hacer algo que era su obligación o facultad. Lo conocemos coloquialmente como "mordida", y se da desde el ejemplo típico de tránsito, hasta un caso complejo como ganar una licitación multimillonaria.
- **II.** Participa en **desvío de recursos** el ciudadano que ayuda a un servidor público a usar recursos para un fin privado. Puede ser tan simple como usar vehículos oficiales, o tan complejo como usar recursos del gobierno en campañas políticas.
- **III.** Es parte del **peculado** el ciudadano que ayuda a un servidor público a extraer y apropiarse de cualquier tipo de recursos públicos. Por ejemplo, apropiarse de materiales de construcción de una obra pública, o extraer medicinas de un hospital público para venderlas en la calle.
- IV. Hay tráfico de influencia cuando una persona pide a un servidor público con influencia que la use indebidamente en su beneficio. Por ejemplo, pedirle a mi compadre el diputado que hable a la delegación para que adelanten mi trámite o me den un permiso que no me corresponde.
- V. Participa en blanqueo de recursos el ciudadano que ayuda a un servidor público a esconder el producto de la corrupción. Los compadres "prestanombres" son mucho más comunes de lo que quisiéremos. Se trata del servidor público que pide a un ciudadano figurar como dueño de un inmueble que obtuvo como producto de la corrupción.<sup>3</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC- y la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, TIPOLOGÍAS DE CORRUPCIÓN, https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias\_de\_corrupcion.pdf.

<sup>3.</sup> Max Kaiser, 24 Enero, 2018; IMCO: Y LOS CIUDADANOS ¿QUÉ HACEMOS FRENTE A LA CORRUPCIÓN?, https://imco.org.mx/los-ciudadanos-hacemos-frente-la-corrupcion/

### TABLA 5. TIPOS DE CORRUPCIÓN SEGÚN MARÍA AMPARO CASAR (OCTUBRE 2016)

	CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA	CORRUPCIÓN POLÍTICA
Corrupción "Extorsiva"	Presentación de servicios (salud, educación, permisos, policía)	Licencias, propiedad, expropiación, decisiones judiciales
Corrupción "Colusiva"	Arreglos para evadir o desviarse de normas (impuestos, controles de calidad, permisos, contratos públicos)	*Conexiones cercanas* entre empresas y políticos (regulación de servicios públicos, obra pública), recaudación de altos impuestos

Fuente: Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economics Growth and Development, OCDE 2015

Un estudio reciente de la OCDE sugiere la importancia de distinguir entre la corrupción política y la burocrática. La primera se refiere a actos en los que los servidores públicos de más alta jerarquía están "más preocupados por su beneficio personal y su poder que por el desarrollo de la sociedad" sobre la que gobiernan. La gravedad y consecuencias de estos actos dependerán de la fuente principal de ingresos de los estados. Ahí donde los estados dependen más de las rentas provenientes de recursos naturales que de las contribuciones de los ciudadanos, habrá mayor corrupción y estará más concentrada en las más altas autoridades.

La corrupción burocrática es aquella que se da en los niveles administrativos —centrales o locales— y en donde la autoridad tiene la posibilidad de extraer rentas a través de la extorsión o manipulación de la ley.<sup>4</sup>

Adicionalmente a las distintas tipologías que tiene el concepto de la corrupción, este fenómeno también puede ser estudiado desde varias perspectivas. Una de ellas es ver a la corrupción como un problema sistémico. De acuerdo con Arellano Gault & Hernández Galicia, (2016), la corrupción sistémica es cuando "hay colaboración pasiva o activa, indiferencia o dobles discursos que han posibilitado que el problema se extienda de manera constante". (Arellano Gault & Hernández Galicia, Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos, 2016, pág. 17).

María Amparo Casar, Octubre 2016, México: Anatomía de la corrupción, 2ª edición, corregida y aumentada, pag. 43, https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia\_Corrupcion\_2-Documento.pdf

# 7.3 Hacia una definición sistémica de la corrupción en vías de una política pública para prevenirla y controlarla

"Servirse de un cargo público para enriquecimiento personal resulta no ya inmoral, sino criminal y abominable" (Cicerón, 106, ac).

La corrupción sistémica, es la "intención organizada de corrupción de un grupo importante y con poder en diversos ámbitos públicos y privados (Arellano Gault, Podemos reducir la corrupción en México, 2018)". Este fenómeno constituye y se apoya en un marco de costumbre y "normalidad" que le da continuidad y realimenta sus efectos, mismos que se expresan a través de comportamientos anómalos que se convierten en una situación anómica al sistema" La anomia, en términos sociales, significa la ausencia de normas y valores comúnmente aceptados que ayuden a crear una estructura en la que los individuos puedan desarrollarse. Más aún, puede ser la existencia de normas que explícita o implícitamente justifiquen comportamientos como el cohecho, el peculado y demás linduras. La corrupción sistémica en México no son actos aislados sino una verdadera propuesta de funcionamiento impulsada desde el poder -o desde algunos círculos del poder- que ha trastocado el sistema normativo de toda la sociedad. Eso hace tan difícil su combate y explica los grandes actos de corrupción como la mordida cotidiana que exige aceitar la maguinaria para poner un medidor de luz o sacar un permiso de construcción.5

"Nuestra corrupción es sistémica; pero no porque haya pocos o muchos corruptos, sino porque surge en un hábitat que la propicia, ampara y gratifica. Allá donde no existe auténtica representación política y los partidos se convierten en máquinas voraces de acaparación de los recursos, autoriza-

das para apropiarse de la riqueza nacional o enajenarla a los amiguetes, la corrupción es inevitablemente sistémica" (Juan Manuel de Prada, 2017)

Gracias a la normalización de la democracia, la creación de legislación e instituciones relacionadas con el acceso a la información, un mayor escrutinio de los medios de comunicación y redes sociales, y el uso de técnicas más refinadas de medición de la opinión pública y del comportamiento ciudadano, hoy es posible tener una radiografía y una comprensión relativamente más claras del fenómeno de la ilegalidad en México. Sin embargo, uno de los primeros hallazgos que arroja esa radiografía es paradójico. Por un lado, hay más información del problema y teóricamente instrumentos más eficientes para su prevención y control. Pero por otro, los datos revelan que, pese a ello, su dimensión no tiende a disminuir sino, por lo contrario, a aumentar.

Las hipótesis, desde luego, son varias. Una es que el fenómeno siempre ha registrado más o menos los mismos alcances, pero ahora podemos calibrarlos de manera más precisa y saberlos ampliamente. Otra es que los procesos de alternancia electoral, libertad y apertura económicas, transferencias presupuestales a estados y municipios, entre otros, han generado, de un lado, vacíos en los mecanismos de control institucional, antes altamente centralizados, de suerte que se produce un relajamiento de las normas y su aplicación, lo cual crea diversos incentivos para la corrupción de la autoridad y del ciudadano. O bien, de otro, que en la relación ciudadano-autoridad y en la economía misma hay grados mucho más laberínticos de regulaciones que, a su vez, imponen la necesidad de recurrir a prácticas corruptas para eludirlas. Y una más es que, efectivamente, existan ahora mayores conductas ilegales que en el pasado.

Cualquiera que sea la causa más probable —o incluso una combinación de todas ellas— el resultado es que cuando la ilegalidad se vuelve sistemática, sistémica, crónica y consentida, disuelve

<sup>5.</sup> DAVID HERRERÍAS GUERRA 25.02.2016/02:11, MILENIO 2020, De la honra de los políticos y la corrupción sistémica, https://www.milenio.com/opinion/david-herrerias-guerra/en-la-tormenta/de-la-honra-de-los-politicos-y-la-corrupcion-sistemica

los fundamentos éticos y culturales que deben cohesionar a una sociedad, estimula a los individuos y las organizaciones a actuar por fuera y no dentro de las reglas del sistema, introduce distorsiones en los mercados económicos y le cuesta dinero a las personas, a las empresas, al gobierno y al país.

"La corrupción sistémica es más compleja de explicar y tratar cuanto más extendida es. Se presenta en procesos de perfeccionamiento iterativo, con formas de cooperación entre los miembros de las organizaciones que, al institucionalizarse, configura el fenómeno sistémico que requiere comprenderse en su propia lógica relacional: los actores buscan captar las funciones del Estado por cooptación". (Cralos Galarza Tobar, 2019)

En México la ley —buena, regular, mala o peor — no es concebida como la referencia suprema a la cual debemos sujetarnos. Por razones muy variadas se ha convertido en objeto de interpretación, negociación o transacción que se viola o se cumple dependiendo de circunstancias externas, políticas, económicas o mediáticas, pero no porque el ethos colectivo asuma que cumplirla es parte del orden natural de las cosas en un país que funciona ni por la convicción de que el estado de derecho es fundamento esencial de una democracia, una convivencia civilizada v una economía eficiente. Más allá de las razones éticas, psicológicas y culturales de ese desencuentro endémico el resultado es que dificulta la construcción de una ciudadanía de alta intensidad (O'Donnell) y un país competitivo internacionalmente.

A estas alturas se ha vuelto un fenómeno extremadamente complejo en el país, con demasiadas ramificaciones relacionadas, lo mismo con la endiablada estructura regulatoria que con la diversificación de la economía o la atomización del poder político y administrativo, de suerte tal que no cabe esperar resultados concretos de la noche a la mañana, aun contando con un buen mapa de navegación y con la mayor voluntad. Es indispensable producir una nueva "racionalidad" de la conducta lícita que cambie los procesos mentales que los individuos hacen para auto justificar ciertas incidencias como, por ejemplo, las frases habituales tipo "si todo mundo lo hace ¿por qué yo no?", lo cual simplemente profundiza el círculo vicioso.

Parece urgente, en primer lugar, revisar la currícula escolar a todo nivel, programas, materiales y técnicas pedagógicas para desarrollar lo que ahora se llaman "competencias blandas", como la ética aplicada en el cumplimiento de la ley.

En segundo lugar, si la profesionalización de los funcionarios encargados de la asignación de recursos en sus distintas vertientes (contrataciones, licitaciones, compras públicas, licencias y permisos) es fundamental para elevar los niveles de legalidad y transparencia, entonces es indispensable mejorar los procesos de selección y reclutamiento de ese personal.

Finalmente, los medios, las redes sociales y otros vehículos de comunicación pueden jugar un papel extraordinariamente útil si, además de los escándalos, ensayan un enfoque alternativo en el tratamiento del problema de la corrupción.

Cuanto más se conozca el problema, más eficaces serán las medidas de prevención y represión de la corrupción. Probablemente nunca se logrará erradicar totalmente el problema. El objetivo alcanzable es reducirlo a la mínima dimensión posible. Es preciso enfrentar el problema en todas sus manifestaciones. Cada tipo de corrupción puede ser atacado con medidas focalizadas.

La discusión cultural e histórica acerca de las raíces de la corrupción es antigua, pero hoy tenemos sin duda más información para identificar sus fuentes, abundante evidencia para distinguir las políticas que funcionan y las que no, e instrumentos legales, financieros, tecnológicos y educativos mucho más finos y eficaces para combatirla. (Otto Granandos, 2015)<sup>6</sup>

Otto Granados, abril 2015, Revista NEXOS, https://www.nexos.com.mx/?p=24569

Como en toda política pública, el éxito de la política anticorrupción depende inicialmente de un diagnóstico correcto, de objetivos claros a lograr y de poner en operación los instrumentos y medidas que vinculen los problemas identificados con los objetivos a lograr. Para un diagnóstico adecuado hace falta conocer no sólo la dimensión del problema que está ampliamente documentada sino también sus causas. Dado que el fenómeno de la corrupción es multifactorial, el diseño de la política para combatirlo tiene que ser multidimensional.<sup>7</sup>

Con lo anterior, el objetivo básico de esta política es el de asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado Mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Estos procesos de coordinación e involucramiento se proponen a partir de cuatro ejes estratégicos que, en su conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico que se manifiesta a través de distintas conductas (como el soborno, el favoritismo, el nepotismo, el tráfico de influencia, la colusión, etcétera). Más que ofrecer una pauta exhaustiva de posibles soluciones, esta propuesta de política ofrece un conjunto de prioridades que marcan amplias rutas de acción estatal que, en el futuro y, producto del trabajo de coordinación de las distintas instancias responsables, pueda irse ampliando de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo.8

# 7.4 Análisis del Problema y sus causas

Para conocer el origen del concepto de corrupción, es importante saber que existe un sustantivo de este, el cual proviene del latín corruptio, este significaba para los clásicos romanos algún tipo de alteración. Esta alteración es interpretada como algo negativo.

Es significativo que el uso más antiguo que encontramos de la palabra es el de la muerte de los seres vivos. La corrupción es el opuesto de la generación de la vida. De modo que corruptio proviene a su vez del verbo corrumpere que significa echar a perder, descomponer // destruir // pervertir.

La raíz verbal rumpere tiene origen onomatopéyico, es decir, intenta imitar el sonido de algo para significarlo.

Rumpere quiere imitar el sonido de algo que se rompe de un modo cualquiera. Autores como Andvig y Odd-Helge (2000) definen a la corrupción como un comportamiento de un representante del Estado, y de la autoridad pública orientada hacia la consecución de ganancias privadas. En esta misma línea, para Pritzl (2000) la corrupción es un: abuso de la función pública para fines privados. (Mineyomar Romero, 2020)

La versión vigente del Diccionario de la Real Academia Española precisa: "acción y efecto de corromper o corromperse", es decir, alterar y trastocar la forma de algo, en otras acepciones agrega "Estragar, viciar, pervertir" o "Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera", y en una acepción más específica incorporada a partir de 2001 dice:

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>. María Amparo Casar, mayo 2015, México: Anatomía de la corrupción, http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/mexico\_anatomia\_de\_la\_corrupcion.pdf

<sup>8.</sup> Política Nacional Anticorrupción, pág. 62, https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf

"En las organizaciones, especialmente las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores"<sup>9</sup>

A pesar de que existen varias definiciones, es posible identificar ciertas características comunes del término corrupción. Primero, suelen contemplar un marco normativo donde se establecen deberes y obligaciones de las autoridades que sufren una ruptura cuando la persona en cuestión comete el acto corrupto. Segundo, deben existir al menos dos actores: el agente corruptor, cuyo objetivo es obtener un beneficio y el agente corrompido, que desvía su comportamiento del sistema normativo. Tercero, la corrupción tiende a ser un acto realizado en secreto o dentro de un marco de discreción.ºº

Por otro lado, desde la perspectiva más amplia de las ciencias sociales, si bien no existe una posición unívoca, hay acuerdo en que la definición de la conducta corrupta no se debe limitar al concepto de ilegalidad, ya que existen prácticas y actividades que no violan una disposición legal, pero conllevan una falla ética."

La sociedad y la cultura tienen un papel fundamental en la tolerancia a la corrupción y en su combate. Los principios inculcados, el temor a la condena moral y al rechazo social, así como el sentimiento de justicia hacia uno mismo y hacia el prójimo, son diques eficaces contra la corrupción. Lo mismo ocurre con la creencia sobre la legitimidad y justicia de las leyes y de las instituciones encargadas de hacerlas valer. Cuando estos principios, valores y creencias se relajan, la propensión a cometer actos fuera de la legalidad aumenta considerablemente.

En consecuencia, al estudiar el fenómeno de la corrupción es imprescindible analizar la legalidad, esto es, "el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado democrático de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad".

El resultado no es alentador. La mayoría de los datos se acumulan para conformar un panorama ajeno al estado de derecho.

Lo primero a considerar es el gran desinterés que muestran los mexicanos por lo que ocurre en su entorno: únicamente 14% dice interesarse mucho en los asuntos públicos frente a 50% a quienes interesan poco o nada; de quienes se informan de los asuntos públicos, siete de cada diez lo hacen mediante la televisión.

<sup>9.</sup> Juan José Gilli, Octubre 2014 Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N 61 | | pp. 39-63 | ISSN 1852-5970 LA CORRUPCIÓN: ANÁLISIS DE UN CONCEPTO COMPLEJO https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli\_riim61.pdf

<sup>10.</sup> Mercedes Carbonell y Miguel Carbonell, JUNIO 1, 2020, Para entender la corrupción: Una aproximación conceptual, https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1664

<sup>11.</sup> Juan José Gilli, Revista de Instituciones, Octubre 2014 Ideas y Mercados La corrupción: análisis de un concepto complejo | 61, | pp. 41 | ISSN 1852-5970, https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli\_riim61.pdf

En términos de interés por la política y de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey) 2010-2014, que analiza los cambios en las creencias, valores y motivaciones de las personas de 60 países del mundo, los ciudadanos mexicanos muestran un menor interés que sus contrapartes de otras nacionalidades. Igualmente, desalentador es el desconocimiento que el mexicano tiene sobre la ley.

La Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional revela, de forma alarmante, que en el año 2001 más del 90% de los mexicanos conoce poco o nada lo establecido por nuestra Carta Magna. Este desconocimiento puede deberse a una diversidad de factores, pero uno de ellos es, sin duda, la poca utilidad que el ciudadano asigna a los ordenamientos jurídicos ¿para qué conocer algo que carece de utilidad?

A este desconocimiento se añade la creencia mayoritaria entre la población de que las autoridades son las primeras en violar la ley y quienes la violan con mayor frecuencia; que las leyes se respetan muy poco en México; que la misma Constitución se cumple poco o nada y que no son los ciudadanos quienes más transgreden las leyes, sino los políticos. Adicionalmente, el mexicano promedio considera que respeta más la ley que el resto de los mexicanos, algo estadísticamente imposible. (Maria Amparo Casar, 2016, págs. 46-47)

El árbol de problemas de la PNA establece que la corrupción menoscaba el Estado de Derecho y

desacredita a la autoridad, por lo que la intervención pública debe tener por resultado el revertir estos efectos.

Así, el problema que aborda la PNA "es la incapacidad que en México se ha tenido (tanto desde el Estado como desde la sociedad) para controlar la corrupción que favorece a unos cuantos en detrimento de la mayoría". (SNA 2020, 61) Y que las causas de la persistencia del problema son:

- Prevalencia de altos niveles de **impunidad** en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.
- Persistencia de espacios de **discrecionalidad** excesivos, que propician la **arbitrariedad** y el abuso de poder en los entes públicos.
- Distorsión de los puntos de **contacto** entre las instituciones de gobierno y la sociedad.
- Débil **involucramiento** social en el control de la corrupción.

La figura a continuación sintetiza el árbol de problemas expuesto en dicho instrumento nacional.

FIGURA 2. ÁRBOL DE PROBLEMAS
DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Restringe el ejercicio efectivo de los derechos de las personas Propicia un ejercicio ineficiente del gasto público Disminuye la confianza de la sociedad en las instituciones públicas Propicia formas de intercambio particulares, arbitrarias, excluyentes y de favoritismo 

• • • • •

Prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas

Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad en los entes públicos

Distorción de los puntos de contacto entre las instituciones del gobierno y la sociedad

Débil involucramiento social en el control de la corrupción

Ineficacia de los mecanismos de participación participación participación participación so indadanos de corrupción, así como en la vollancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno Deficiente homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoria, fiscalización y control de recursos públicos a nivel nacional

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

Deficiente institucionaliza-ción de un servicio de un profesional de carreira a nivel nacional, bajo principios de metrio, eficiencia estructural, capacidad funcional, efica e integridad

Insuficientes capacidades institucionales para el desañogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción se corrupción se capacidades de corrupción se capacidades de corrupción se capacidades de capa

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

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

Deficientes reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público privadas y cabildeo persistencia de áreas de riesgos que propídian la interacciones que extablecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servidos publicos servidos publicos servidos publicos a servidos publicos servidos servidos publicos servidos servidos publicos servidos servidos

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

Deficientes procesos que permitan al ciudadano denunciar actos de corrupción con las protecciones necesarias, yvigilar la actuación de las instituciones responsables

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

Insuficientes capacidades para la coordinación y adopción de acciones entre las instancias de auditoría y fiscalización Deficiente nivel de desarrollo y utilización de mencodologias de datos masivos que permitan fortalecer permitan fortalecer pos procesos de mejora de la gestión, de riesgos, como interno, evabuación, interno, evabuación, fiscalización fiscalización interno, evabuación, a udicioria y fiscalización fiscalización fiscalización de riesgos, como audicioria y fiscalización fiscalización de fiscalización fiscalización.

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

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

Deficiente homologación de regulación en materia de cabildeo a escala nacional

## 7.5 Definición del Concepto y soluciones

La Política Nacional Anticorrupción define 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... Estos comportamientos se caracterizan en el sector público por la utilización de los recursos y la autoridad públicos sobre una base no universalista. en detrimento del interés colectivo... [se trata de] un conjunto estable de instituciones formales e informales...

(Política Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 61)

Pero también concibe que la corrupción tiene dos atributos (corrupción como transgresión y corrupción como orden social), en torno a los cuales problematiza y conecta con dos tipos de soluciones distintas.

## 7.5.1 Corrupción como transgresión

La Política Nacional Anticorrupción, ahonda sobre un concepto de corrupción que consiste en el abuso del poder encomendado para beneficio privado. La Corrupción se circunscribe al ámbito gubernamental por implicar el "abuso de poder", y no necesariamente requiere de la participación de una persona para desarrollarse.

También señala que, dentro de las reglas e instituciones formales, pueden existir instituciones que favorecen la corrupción o puede haber normas bien diseñadas que no se respetan.

Frente a ello, las soluciones que describen la función del control lo aproximan a su acepción de verificación y vigilancia. Así: "...el control de la corrupción debe establecer restricciones y controles legales que permitan que la autoridad impida la generación de rentas privadas a costa del bienestar general" (Politica Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 61).

Este tipo de transgresiones a la ley implican dos tipos de soluciones que se identifican en los Ejes 1 y 2 de la PNA.

Cabe reiterar que el árbol de problemas de la **PNA** establece que la corrupción menoscaba el Estado de Derecho y desacredita a la autoridad, por lo que la intervención pública debe tener por resultado el revertir estos efectos.

#### 7.5.2 Corrupción como Orden Social

Ahora bien, la PNA señala las soluciones a un segundo fenómeno y que podríamos caracterizar-la como un orden social en el que las normas de intercambio entre sociedad y gobierno son ilegales y la sociedad no pone límites a estos intercambios.

De aquí se desprende que la corrupción se ajusta, al ámbito gubernamental, pero si requiere la participación de una persona.

En este caso, la corrupción es un problema "endémico" (Política Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 60) y manifiesta el "débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción" (Política Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 57). En otras palabras, la sociedad no se compromete para contener estos comportamientos (o para auto contenerse), lo que deviene en la incapacidad para controlar la corrupción.

La forma de aprovechar los bienes o servicios públicos que se asignan por medio del acto de corrupción no queda establecido en la PNA. Definir este atributo es necesario para la naturaleza de las soluciones que propone la PNA, pues se cuenta con evidencia que en nuestro Estado afecta de manera directa a la persistencia del problema, y explica su carácter endémico, así como la disposición de la sociedad a someter sus intercambios con el gobierno a norma.

Continuando con el contenido de la PNA, en ésta se estipula que la corrupción no es la mera transgresión individual a la ley alentada por la impunidad y la arbitrariedad.

La corrupción parte de la existencia de "...una norma social **reconocida**, **aceptada y aplicada** que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal..." (Política Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 55). Estas normas rigen porque son la forma habitual de interacción entre gobierno y sociedad, (Política Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 57), y porque la misma sociedad no pone límites a estos intercambios.

Las posibles soluciones a la corrupción como orden social requieren promover "esquemas de autorregulación y corresponsabilidad" (Política Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 62).

Consecuentemente, las soluciones propuestas describen la razón de ser del control, en su acepción de "contener":

En virtud de que los intercambios entre gobierno y sociedad se rigen por normas "sociales" a las que los ciudadanos no se oponen, implica dos tipos de soluciones que identificamos en los Ejes 03 y 04 de la PNA.









## DIAGNÓSTICO

"Cuando los ciudadanos observan que sus gobernantes y políticos en general se corrompen, los mensajes de éstos que curiosamente suelen ser a favor de una gran probidad moral en el uso de la cosa pública no tienen ningún impacto educativo positivo, y cuando esos mismos ciudadanos advierten que tales gobernantes y políticos tienen éxito en sus cometidos de enriquecimiento personal aprenden rápidamente que si quieren ser igualmente exitosos deben participar de la misma estrategia y sumarse a las actividades corruptas". (Malem Seña, 2003)



La corrupción es un problema histórico, pero en los últimos años se ha detonado un acenso en espiral, que la ha llevado a niveles que están generando un proceso de descomposición del tejido social y de la clase política, destruyendo la confianza en las instituciones, deteriorando el proceso de planeación y obra pública y afectando la productividad del país.

El germen de la corrupción es la impunidad. Atacar la corrupción no es un asunto ni educativo ni cultural, sino fundamentalmente de contener las oportunidades de lucrar con el poder público en beneficio privado y castigarla cuando se cometa. Al margen de la religión, la raza, el partido político o la geografía, cuando las conductas corruptas no se castigan, se reproducen.

Por eso cuando hay castigos ejemplares a los infractores, sus conductas se moderan.

Pero esa sería tan sólo una pieza del rompecabezas. La corrupción es un fenómeno multifactorial.

Así, su combate exige soluciones y acciones por múltiples frentes.

En este sentido, es imprescindible poner en práctica y articular con los entes fiscalizadores aspectos como los siguientes:

- Intensificar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, en tiempo real, a lo largo de todas y cada una de las etapas que conforman los procesos de contratación pública.
- Promover con intensidad la libre competencia y concurrencia, privilegiando en todo momento, el uso y aplicación de la licitación pública, reduciendo y eliminado los procedimientos restringidos, mecanismos de evaluación transparentes y requisitos/reglas de participación que atraigan el mayor número de posible de ofertantes.

- Involucrar y acercar más a la sociedad civil, generando la realización de consultas públicas.
- Aplicar los avances tecnológicos, en materia de plataformas, que permitan analizar y evaluar en tiempo real.
- Normar parámetros para la contratación y reducir márgenes de discrecionalidad, principalmente a nivel local, por lo que sería deseable emitir una Ley General en Materia de Contrataciones Públicas, que norme, por ejemplo:
- Reglas de transparencia y controles mínimos.
- Supuestos únicos para no licitar.
- Una plataforma nacional que integre todos los datos de contratación relevantes, por entidad convocante, de forma homogénea y comparable, y que opere en tiempo real.
- Diseñar e implementar sistemas de administración, que permitan detectar riesgos asociados a la corrupción, diferenciados por entidad y unidad convocante, así como protocolos efectivos para disminuir los casos de corrupción; incluyendo controles especiales para aquellos funcionarios que participen en los procesos.
- Profesionalizar y capacitar al servidor público involucrado en la toma de decisiones.
- Fortalecer las decisiones colegiadas e involucrar a funcionarios de alto nivel en la toma de decisiones.
- Fomentar el uso de mecanismos de denuncia, a través de los cuales la sociedad civil, pueda denunciar a los funcionarios y viceversa.
- Fortalecer los procesos de planeación, para evitar la realización de proyectos sin rentabilidad social o económica, la interferencia indebida de

privados o el uso de criterios políticos.

- Centralizar la compra de bienes homogéneos, e incluso crear mercados virtuales de compra administrados por la Secretaría de la Función Pública.
- Para proyectos que involucren montos elevados de recursos —públicos o privados—, obligar a los contratistas a tener áreas de fiscalización internas, así como con programas y mecanismos de integridad corporativa.

Es necesario voluntad y capacidad. Trazar metas y delinear una ruta crítica que logre objetivos. Todos sabemos que hay corrupción en las contrataciones públicas. A diferencia de otras áreas, aquí hay manera de saber quién, qué, cómo y cuándo se contrata.

Los procedimientos a través de los cuales se toman decisiones en las administraciones públicas (federal, estatal y municipal), son generalmente abigarrados, oscuros y confusos. Se reconoce que la discrecionalidad es enemiga de la honestidad; y también que, en todo el mundo, la multiplicación y la fragmentación de las reglas administrativas incrementan las oportunidades de discrecionalidad. No obstante, las instituciones destinadas a combatir la corrupción en México están fragmentadas y cada una tiende a multiplicar las reglas que han de seguir los funcionarios públicos. Desde este punto de vista, el funcionario más avezado no es quien fija sus programas en función de los problemas públicos que ha de solucionar, ni tampoco quien somete sus decisiones, los recursos que utiliza y sus resultados al escrutinio de la sociedad, sino quien consigue mostrar que ha cumplido los procedimientos burocráticos correctos. A quien se castiga es, en cambio, quien comete errores de procedimiento y quien produce una anomalía en el sistema.

# 8.1 Panorama de la corrupción en el estado de Baja California Sur: una aproximación desde sus impactos

Las consecuencias de la corrupción son altamente negativas en todos los ámbitos de la sociedad. En México, como en el estado de Baja California Sur, el impacto de este fenómeno ha lesionado diversos ámbitos de la vida social, ambiental, económica y política.

La persistencia y permanencia, así como su crecimiento y desarrollo de la propia corrupción, ha afectado a la sociedad, socavado la credibilidad en el Estado y sus instituciones, minado el Estado de derecho y la inseguridad jurídica, injusticia e incapacidad para garantizar y ejercer a plenitud derechos humanos fundamentales. Por lo tanto, la corrupción eleva los costos de transacción para el acceso a bienes y servicios públicos que brindan las instituciones de gobierno federal, estatales y municipales, presentándose afectación a la población en situación de pobreza y a los grupos históricamente discriminados, y los actores políticos, a través de la actividad gubernamental, utilizan a estos grupos marginados como clientela política.

Esta es la principal razón, por la que el respeto y la garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos deben ser elementos transversales del combate a la corrupción. En este sentido, combatir el problema de la corrupción, es también un medio para eliminar fronteras y barreras para el acceso universal a los derechos constitucionales que, gracias a las prácticas deshonestas, de impunidad y falta de transparencia, así como la no rendición de cuentas, benefician y privilegian a unos cuantos, en detrimento de la mayoría de la población, incidiendo en aquellos sectores sociales que marginalmente tienen participación del desarrollo económico y social.

Los especialistas en el análisis de la corrupción coinciden, en que se trata de un fenómeno asociado históricamente a todas las formas de organización gubernamental que han existido, desde las más simples hasta las más complejas. Su control se ha establecido mediante procesos de racionalización de la organización y funcionamiento de éstos, con instituciones, normas y sanciones. Pero que, aunque existan controles eficientes, también se coincide en que nunca se erradicará por completo, que es un problema de normas, pero sobre todo humano (ya que la condición humana inevitablemente propende a la satisfacción de sus ambiciones personales) y que existe en todas partes en diferente medida. Lo relevante es la intensidad con que se manifiesta.

En el caso de México, por sus manifestaciones sistémicas, da cuenta de un problema de enorme trascendencia pues conlleva la pérdida de "autoridad moral, debilita la eficiencia de las operaciones gubernamentales, aumenta las oportunidades para el delito organizado, estimula los abusos de fuerza de la policía, agrega cargas al contribuyente y tiene un impacto directo sobre los pobres" (Reta Martinez, 2015)

Los conceptos sobre corrupción administrativa se desarrollaron inicialmente en torno a la idea de que el cargo público, se utiliza para obtener beneficios privados. Esto tiene connotaciones particulares, pues el concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado-Nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal concepto permitió el establecimiento de "una ingeniería institucional contra la corrupción", que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apeque a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo. De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la clara definición de los cargos, por cuanto, a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta.

Es necesario apuntar que no en todos los países la administración pública, logró el apego a las normas y reglas específicas sobre el cargo, ni la clara definición de sus propósitos y normas de conducta. Esto correspondió a los países desarrollados, aunque con la aplicación, en la década de 1990, de las reformas neogerenciales a nivel mundial, se afectó el control, la jerarquía y la responsabilidad; no obstante, la mayoría de estos países siguen manteniendo niveles de corrupción que distan de los que existen en la mayoría de los países emergentes, como es el caso de México.

Los actos de corrupción política en México han sido referidos como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de la función de carácter político, con el objeto de obtener un beneficio. Entre los efectos más nocivos de las redes de corrupción que se instauran está el debilitamiento de la estructura social, pues cuando en las contrataciones con el Estado, media un intercambio corrupto las prioridades y decisiones dejan de estar en función del interés general para estar determinadas por el decisor corrupto que lleva como prioridad el interés de quien paga a los políticos corruptos. Esto pervierte el sistema democrático representativo, pues se destruye la toma de decisión democrática sustentada en el voto, ya que no se atiende a este, sino a intereses ilegítimos. A su vez, esto determina que se busque ocultar la información, junto con las verdaderas razones a que obedeció la toma de decisiones. También, es frecuente que un acto corrupto desencadene otros y se formen cadenas de ilegalidades que encierran compromisos corruptos que para mantenerse necesitarán impunidad

Las inquietudes relacionadas a las dimensiones que han tomado la corrupción y sus efectos han tenido su contraparte en trabajos e investigaciones que buscan aportar ideas para disminuir estos problemas.

Dado que la corrupción refiere al grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada; su contraparte se encuentra en la ética como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida, que se refiere a la reflexión sobre el hecho moral, cuyo objeto es encontrar las razones que justifican la adopción de un sistema moral u otro. Asimismo, esta moral se compone por imperativos cuyo acatamiento se da en función de la convicción interna de cada persona. La moral actúa sobre los sujetos y condiciona su comportamiento, es la pauta de comportamiento individual o grupal que se constituye como aquello que reprime o alienta determinadas conductas, y es claro que las conductas que deben alentarse son aquellas que se asocian a valores como el bien común, a fin de equilibrar las conductas egoístas.

Los imperativos, que son las fórmulas de la determinación de la acción, Kant las desarrolló como fórmulas del análisis de un acto concreto que nos ayudan a entender cuál es la forma en que se puede actuar de forma ética.

Estudiosos como Bernardo Kliksberg han enfatizado que las sociedades en que la corrupción es mínima tienen fuertes bases enraizadas en valores éticos, son sociedades que mantienen altos estándares éticos que les permiten tener economías fuertes, bajos niveles de corrupción y un alto desarrollo social. Se proponga que si se fomentan estos valores se pueden generar cambios, que no es seguro que se detonen solamente a partir de la expedición de nuevas normas, o al menos no sólo de estas. En este sentido, considera que el gobierno desempeña un papel central al impulsar permanentemente la discusión sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas, lo mismo que los valores éticos anticorrupción y por igualdad, solidaridad y cooperación pues son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores, a su vez, deben ser cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes. (Kliksberg, Bernardo, 2003).

Entre los efectos más devastadores de la corrupción, se encuentra el deterioro de la confianza en las instituciones. Un ejemplo de ello, señalado en el documento de la PNA son los altos niveles de percepción sobre la opacidad, arbitrariedad y desconfianza, tanto de la ciudadanía, como del sector empresarial, en torno a sus experiencias de interacción con instancias gubernamentales.

De allí que la importancia de medir los niveles de confianza de la ciudadanía hacia distintos tipos de instituciones estatales y municipales sea un "termómetro" de la corrupción local.

De manera similar a lo observado en el diagnóstico para la construcción de la PNA, al preguntarle a las personas en la EPCBCS 2020 ¿qué entienden por corrupción?, casi la mitad asocia el término con la idea de ilegalidad, es decir, asumen que la corrupción son las acciones fuera de la ley que puede llevar a cabo una persona, sea o no, funcionario público.

En segundo lugar, esto es, el 20.76% responde que la corrupción es aprovechar un cargo público para obtener beneficios personales. En tercer lugar, con el 12.79% de respuestas, se asocia que la corrupción se consuma cuando la ciudadanía y el empresariado pagan por un soborno a un funcionario de gobierno a cambio de un servicio o un favor.

#### TABLA 6. DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN. BAJA CALIFORNIA SUR 2020

DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN	PORCENTAJE
La corrupción son las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona ocupen un cargo público o no.	49.70%
La corrupción es aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal.	20.76%
La corrupción es cuando los ciudadanos y empresarios pagan un soborno a un funcionario de gobierno a cambio de un servicio o un favor.	12.79%
La corrupción consiste en desviar recursos del gobierno hacia un fin privado.	10.52%
La corrupción es cuando los políticos se reparten los cargos del gobierno entre sus amigos y familiares para hacerse ricos y obtener poder.	6.23%

Fuente: Elaboración propia, EPCBCS, 2020

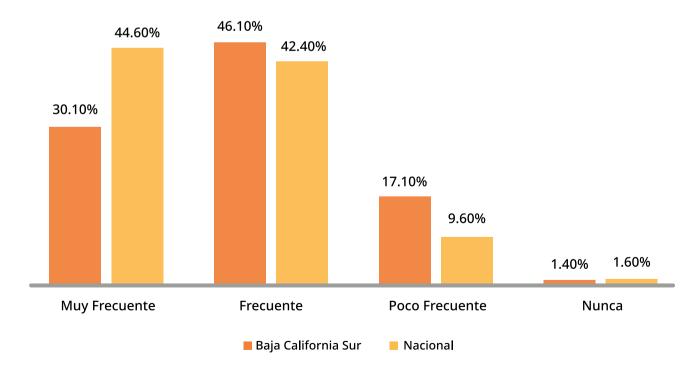
Dos fuentes referentes de información —a nivel nacional— que miden, entre otros aspectos, variables sobre percepción en el comportamiento y evolución del fenómeno de la corrupción son: la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), así como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE). (INEGI, 2019)

La expresión de la preocupación ciudadana puede estar sustentada en las experiencias cotidianas y en su interacción con entes y actores gubernamentales, aunque también debe destacarse que, debido a la relevancia que el tema ha cobrado en la agenda y opinión pública, existe mayor visualización sobre la problemática, su manifestación y consecuencias.

La ciudadanía sudcaliforniana percibe que la corrupción es uno de los principales problemas que existen actualmente en el estado y sus municipios. Además, la percepción acerca de la gravedad de esta, como se observa en la gráfica a continuación, se incrementó entre los años 2014 y 2018, con una leve disminución hacia 2019, de acuerdo con datos de la ENVIPE.

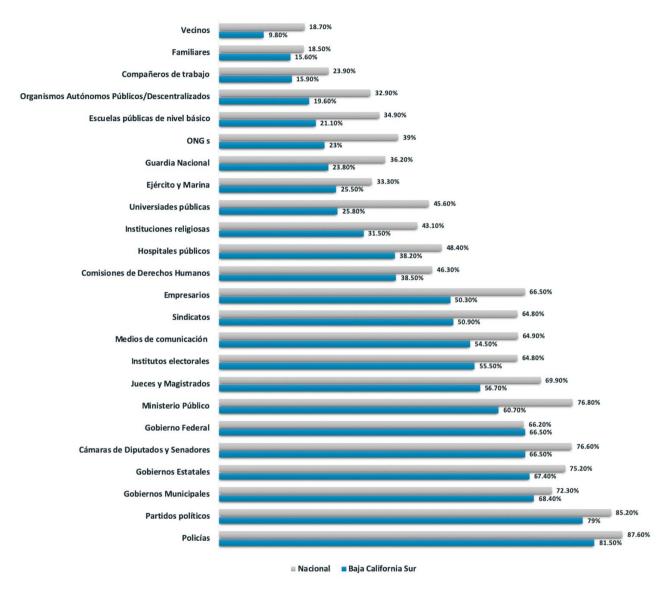
Por otro lado, como se observa en la gráfica a continuación, según la ENCIG de 2019, el 89.6% de las y los sudcalifornianos refirieron que, en el estado, la corrupción es frecuente o muy frecuente (3.4 puntos porcentuales menos que en 2017), resultando, además, ser un porcentaje levemente mayor que la media nacional.

# **GRÁFICA 5**. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA ENTIDAD BAJA CALIFORNIA SUR, 2019



Fuente: INEGI, ENCIG, 2019

#### GRÁFICA 6. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN DIVERSOS SECTORES. BAJA CALIFORNIA SUR 2019

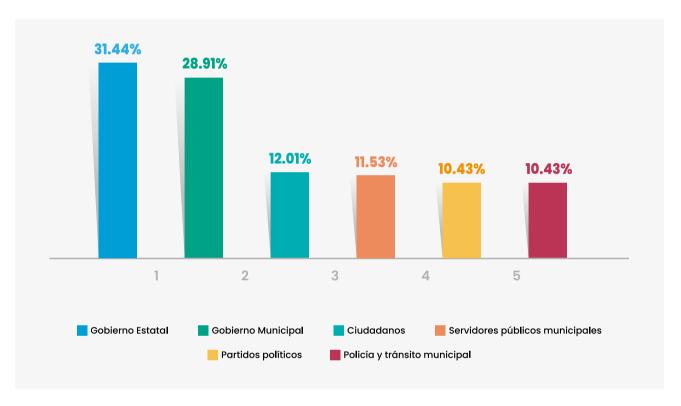


Fuente: INEGI, ENCIG, 2019

Al consultar sobre la frecuencia de corrupción por sectores, los calificados como más corruptos (la corrupción es una práctica frecuente o muy frecuente) son: las policías (90.1%), los partidos políticos (86.2%), el Ministerio Público (77.6%) y los gobiernos municipales (75.3%). (INEGI, 2019)

Por su parte, en la EPCBCS 2020, se buscó conocer los niveles de confianza de la ciudadanía hacia diversos sectores. Para ello se solicitó a las personas encuestadas que calificaran en una escala de 1 al 5, quienes consideraban eran los principales actores que realizan actos de corrupción. A continuación, se presenta una comparación de las calificaciones promedio obtenidas.

#### **GRÁFICA 7. PRINCIPALES ACTORES QUE REALIZAN ACTOS** DE CORRUPCIÓN. BAJA CALIFORNIA SUR 2020

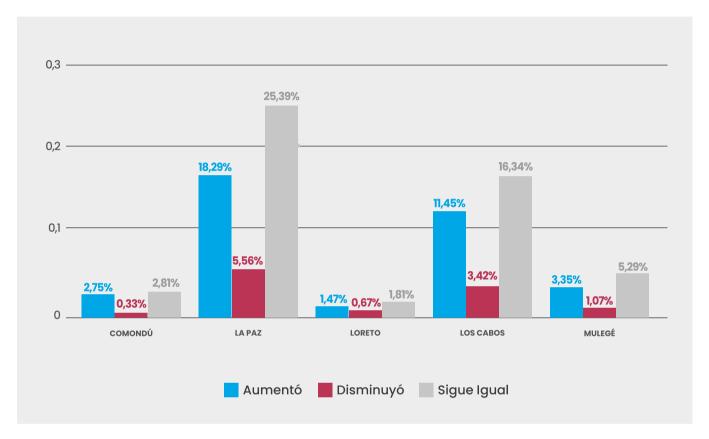


Fuente: Elaboración propia, EPCBCS, 2020

Se destaca que los peores niveles son ocupados por los gobiernos estatales y municipales, con el 31% y 28% respectivamente, asimismo, que los servidores públicos municipales, los partidos políticos y en particular la policía de tránsito municipal ocupa los primeros sitios. No pasa desapercibido que los propios ciudadanos, reconocen que son ellos mismos quienes propician la corrupción, incluso por encima de instituciones de gobierno.



# GRÁFICA 8. PERCEPCIÓN DEL NIVEL DE CORRUPCIÓN POR MUNICIPIO BAJA CALIFORNIA SUR 2020



Fuente: Elaboración propia, EPCBCS, 2020

Al analizar las respuestas de la EPCBCS 2020, en torno a la percepción de las capacidades institucionales para combatir la corrupción, se encuentra que al rededor del 60% consideran que son adecuadas. Destaca que los poderes ejecutivo y judicial, son considerados con mejor capacidad que el legislativo.

Por otro lado, según datos de la ENVIPE 2019, como se muestra en la gráfica a continuación y en lo que refiere a las autoridades de seguridad y de justicia, en las instancias donde se refiere mayor percepción de corrupción es en las autoridades de policía de tránsito y en la policía municipal, instancias que ocupan los primeros lugares.

#### Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020

#### World Justice Project (WJP)

El Estado de Derecho es un componente fundamental para garantizar la paz, la justicia, los derechos humanos, la democracia efectiva y el desarrollo sostenible. Afecta a todos los aspectos de la vida cotidiana e influye en las capacidades sociales para la organización colectiva. En México, sin embargo, es aún un tema pendiente. La violencia, corrupción, e impunidades crecientes, dan cuenta de la insuficiencia de acciones para garantizar el cumplimiento de las normas y con ello, lograr esquemas efectivos de organización social. En 2019, México se posicionó en el lugar 99 en el Índice de Estado de Derecho, en un ranking de 126 países, observándose una caída de siete posiciones con respecto a la medición anterior.

En el 2018, el WJP creó el Índice de Estado de Derecho en México como el primer instrumento de medición ciudadano e integral acerca de la situación que guardan las 32 entidades federativas en materia de Estado de Derecho. El Índice ofrece nuevos datos organizados en ocho factores que conforman el concepto de Estado de Derecho:

- 1. Límites al poder gubernamental.
- 2. Ausencia de corrupción.
- 3. Gobierno abierto.
- 4. Derechos fundamentales.
- **5.** Orden y seguridad.
- 6. Cumplimiento regulatorio.
- 7. Justicia civil.
- 8. Justicia penal.

Los puntajes recolectados para cada uno de estos factores reflejaron las perspectivas y experiencias de más de 25 000 ciudadanos en todo el país y de más de 1500 especialistas. Los puntajes oscilan entre 0 y 1, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho.

Al observar las calificaciones a nivel nacional se destaca que ningún estado llega a una buena calificación, siendo que la más alta es de 0.46 para el Estado de Yucatán. El promedio nacional se ubicó en 0.39 y la calificación para Baja California Sur fue de 0.39 ubicándose en el lugar 17 de la escala nacional. En la tabla se muestran las calificaciones y posición del Estado de Baja California Sur para cada uno de los factores de medición. (World Justice Project, 2019-2020)



#### TABLA 7. CALIFICACIONES Y POSICIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR PARA CADA UNO DE LOS FACTORES DE MEDICIÓN

	PUNTAJE POR FACTOR	FACTOR
童	Límites al poder gubernamental	0.44
<del>5</del>	Ausencia de corrupción	0.36
وفي	Gobierno abierto	0.35
	Derechos Fundamentales	0.51
8	Orden y seguridad	0.39
	Cumplimiento regulatorio	0.38
	Justicia civil	0.33
	Justicia penal	0.37

(World Justice Project, 2019-2020)

#### Agenda Transparencia, Anticorrupción, Impunidad (TAI) Impunidad Cero y Transparencia Mexicana

La Agenda TAI es la visión integral compuesta por tres ejes necesarios para fortalecer y contar con un Estado íntegro: transparencia, esfuerzos anticorrupción y combate a la impunidad.

Como problemas multicausales e interrelacionados, la opacidad, la corrupción y la impunidad requieren ser tratados de manera conjunta y ordenada. El primer resultado de la agenda TAI es el Coeficiente TAI. El último Coeficiente TAI se publicó en 2017 y utilizó los indicadores y métricas más recientes y actuales para dicho año.

Los componentes que mide son:

**Transparencia:** A través de la Métrica de Gobierno Abierto 2017, elaborada por el CIDE, evalúa dos aspectos generales: la transparencia con la que se desempeñan los sujetos obligados y la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los procesos y las decisiones públicas, dados los mecanismos de participación con los que cuentan los sujetos obligados.

Anticorrupción: La tasa de prevalencia de la corrupción 2015, de la ENCIG del INEGI, estima el número de víctimas de corrupción por cada 100,000 usuarios de trámites y servicios públicos.

**Impunidad:** El Índice Global de Impunidad México 2016, es un índice agregado, con 19 variables, elaborado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) que considera tres aspectos: la disponibilidad de recursos (materiales y humanos) de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra negra.

El "escenario ideal" es tener cero opacidad, corrupción e impunidad. El coeficiente TAI se construye a partir de la posición relativa de cada entidad federativa, respecto a las entidades "peor" evaluadas en cada dimensión y su relación con la "mejor" evaluación posible, es decir, cero corrupciones, cero opacidades y cero impunidades. Lo "ideal" en el Coeficiente TAI, es tener una calificación igual a cero.

Baja California Sur obtuvo un coeficiente TAI de 61.5, ocupando el lugar 18 y por debajo de la media nacional. La calificación para el componente de transparencia fue de 89.7 (muy por debajo de la media nacional), anticorrupción 55.7 (por encima de la media nacional) e impunidad 92.3, ubicándose como el estado rankeado como número 20 de las 32 entidades del país. (Impunidad Cero, s.f.)

## 8.2 La naturaleza multifactorial de la corrupción en Baja California Sur: un análisis sistémico de las causas del fenómeno

La literatura sobre la corrupción tiende a ahondar en los graves costos e implicaciones de este fenómeno, pero no en la misma proporción sobre sus causales. Conocer los efectos resulta relevante para identificar la magnitud y severidad de la problemática; sin embargo, profundizar en las causas es un ejercicio imprescindible para erradicar el problema desde su origen.

A lo anterior habría que sumarle un enfoque sistémico, que analice el comportamiento de los actores, redes y sectores presentes en el contexto, pues sólo así se puede tener un acercamiento integral a la compleja configuración de este grave problema.

De acuerdo con la mirada sistémica del problema de la corrupción que se ha buscado adoptar en esta Política, las raíces de la corrupción no se fundan en actos anómalos o ilegales, llevados a cabo por personas aisladas (ajenas a las condiciones y bases del sistema), a los cuales se debe detectar y castigar para dar fin a la problemática.

La visión sistémica implica integrar un análisis amplio que incluye desde las estructuras de gobierno, los procesos y las normas que los rigen, hasta el accionar de la ciudadanía en sus flujos de intercambio, en todas sus escalas y niveles (puntos de contacto), con aquellos.

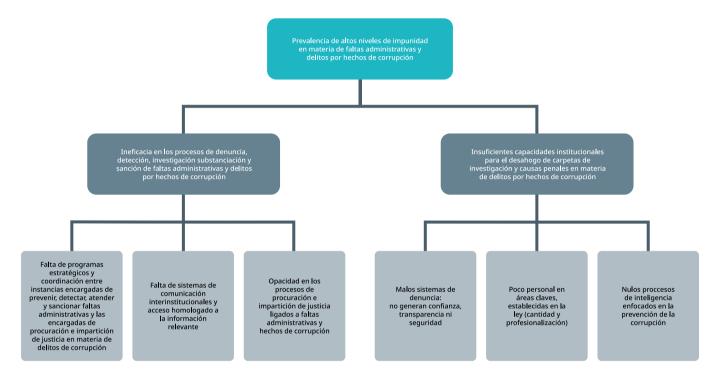
Partiendo de las premisas previas, y a fin de trazar estrategias de prevención, detección, disuasión y sanción de la corrupción, se desarrolló el análisis de problemas, con base en la lógica del árbol de problemas y a través del cual se analizan las cuatro causas sustantivas de la problemática central identificada como altos niveles de corrupción en el estado de Baja California Sur y sus municipios (ver anexo 4. Árbol de problemas).

En adelante, el diagnóstico se organizará temáticamente a partir de las grandes raíces causales. Para desglosar y analizar cada temática, se presentan datos y evidencia sobre la situación, con la mayor actualidad posible y, cuando es relevante y la información se encuentra disponible, con base en comparativos de años previos. El objetivo que se persigue es contar con el panorama actual que dé cuenta de la magnitud y severidad de los problemas que se encuentran en las raíces de los altos niveles de corrupción en el estado y sus municipios, a fin de poder llegar a un planteamiento de política pública pertinente al contexto local.

Para elaborar esta sección se emplearon distintas fuentes de información:

- Los datos oficiales, generados principalmente por el INEGI a través de censos y encuestas.
- Los resultados de la EPCBCS 2020.
- Foros con grupos de interés.
- Foro de participación ciudadana.
- Encuentros con estudiantes de escuelas de nivel superior.
- El análisis documental de fuentes primarias y secundarias de información
- Aplicación de Instrumentos metodológicos.
- Metodología para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción de Baja California Sur.
- El documento de la PNA.

#### FIGURA 3. RAÍZ CAUSAL I. ALTOS NIVELES DE ILEGALIDAD E IMPUNIDAD



## 8.3 Causa 1: Ilegalidad e impunidad

La corrupción se ha convertido en uno de los temas que han suscitado mayor reflexión en el debate público en México en los últimos años.

Es sin duda uno de los problemas más agudo y acuciante de nuestro tiempo, presentando la corrupción un mal costoso que repercute en la calidad de servicio que proporciona la administración pública mexicana, y por tanto, en la calidad de vida de las personas. Por tal motivo, cada vez son más las propuestas orientadas a eliminar este problema.

En particular, un arma para que tiene como objetivo los cimientos mismos de esta difundida práctica: la ética pública.

"...La existencia de sistemas de control administrativo y de procuración e impartición de justicia eficaces es una condición básica para la construcción de un estado de derecho que proteja y garantice los derechos y libertades de las personas..."

(Política Nacional Anticorrupción, 2020, pág. 66) Como resultado del ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través del mecanismo de consulta pública nacional para la elaboración de la PNA, permitió recolectar las diversas perspectivas de la ciudadanía y fue posible delimitar algunos rasgos que, con base en la información y evidencia, caracterizan el problema de la corrupción en nuestro país. El primero de estos asocia a la corrupción con la ilegalidad que, a su vez, puede desagregarse en dos factores problemáticos: 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 a la arbitrariedad y al abuso del poder.

La primera raíz causal explora todo el ámbito de las acciones de ilegalidad e impunidad que desembocan en altos niveles de corrupción en el estado. En este apartado se toman en cuenta los sistemas, instituciones, procesos, mecanismos de coordinación y normas fallidas en el control administrativo y la procuración e impartición de justicia por hechos de corrupción.

En este conjunto de causas se incluye el estado de las capacidades institucionales vigentes para llevar a cabo el proceso de prevenir, detectar, atender y, en su caso, sancionar a las personas o redes involucra das en actos de corrupción. Por su parte, la impunidad es la otra cara de la moneda, en tanto, al no haber procesos eficientes de detección y sanción, se motivan las actuaciones fuera de la ley.

Es crucial contar con una visión integral de todo el proceso que inicia en la disponibilidad, conocimiento y confianza para llevar a cabo denuncias, ya sea desde el interior o exterior de las estructuras gubernamentales. Posteriormente, las capa-

cidades institucionales y la existencia y eficiencia de los mecanismos de coordinación e intercambio de información para atender de manera adecuada y oportuna las denuncias, a través de procesos claros de investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y/o hechos de corrupción, según sea el caso.

A propósito de las capacidades institucionales, el Comité de Participación Ciudadana de Baja California Sur, demanda la necesidad de construir y consolidar un sistema de inteligencia institucional o sistema de alertas integrado fundamentalmente por las instancias de control interno, a saber, los OIC; de tal forma que este se erija como un espacio de vigilancia permanente y constante de los procesos, conforme a lo establecido en marcos normativos y de los resultados esperados, identificando las áreas de riesgo para atenderlas de manera inmediata y prevenirlas en el más largo plazo. De esta manera, se monitorea constantemente el ejercicio de gobierno, se previenen malas prácticas y evitan hechos de corrupción.

Un aspecto fundamental de una política integral orientada a atender la corrupción debe contemplar la existencia de instituciones, sistemas y procesos eficaces y eficientes para la denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y de presuntos delitos por hechos de corrupción.

La inexistencia de este tipo de mecanismos sólidos, seguros y coordinados tiene un alto costo e impacto social e institucional: se perpetúa el mensaje de impunidad y con ello se incentivan los actos de corrupción, toda vez que no son castigados, pues se carece de esquemas suficientes para detectarlos y atenderlos o, en su caso, no hay condiciones de seguridad para las personas que los denuncian.

En México, el control administrativo se divide en control administrativo externo, que se realiza por un órgano independiente al ente público, generalmente forma parte del Poder Legislativo o es autónomo, y control administrativo interno, que se realiza por un órgano que forma parte de la misma organización administrativa del ente público de que se trate.

Las distintas demandas sociales requieren generar un cambio de actitud y mejoras en la formación del personal de la Administración Pública, traducido en la formulación de nuevas estrategias de políticas públicas, más acordes a las necesidades y exigencias de la sociedad en su conjunto, apegadas a los más altos estándares de calidad, de ética, y a la altura de las exigencias regionales, nacionales e internacionales, conformes también a la globalización.

No pasa inadvertido cómo el Estado orienta a las y los servidores públicos hacia la adopción de principios, normas de conducta o valores, pero en realidad estas proceden desde el inconsciente de las personas, y por esta razón se les da un carácter rígido, exagerado o autoritario, experimentando una orientación mecánica que ni ella misma sabe por qué tiene que actuar en determinado sentido, prefiriendo seguir y dar cumplimiento estricto a la normatividad.

Los actos de corrupción no solo son tolerados por buena parte de la sociedad, sino que son reproducidos de manera sistemática. No son episodios aislados ni excepcionales, sino que forman parte de las relaciones cotidianas. Sin embargo, la cultura -los valores y las prácticas que definen las referencias compartidas por una sociedad- no es estática ni se reproduce por generación espontánea. La cultura es el resultado de una larga cadena de acontecimientos, percepciones e información social, que se ajusta y cambia con cada uno de sus eslabones.

#### Denuncia, investigación y sanción de responsabilidades administrativas

En esta sección se analiza el ciclo de denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas graves y no graves.

En el estado de Baja California Sur, el control administrativo externo está a cargo de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur (ASEBCS) v el control administrativo interno se eierce a través de 28 OIC y 8 contralorías. En la siguiente tabla se desglosan por tipos de entes, poderes y nivel de aobierno



# TABLA 8. NÚMERO DE ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL Y CONTRALORÍAS DEL ESTADO Y NIVELES DE GOBIERNO BAJA CALIFORNIA SUR 2020

Poder Ejecutivo Estatal (OIC)	21
Poder Ejecutivo Municipal (OIC)	3
Poder Legislativo (contraloría)	1
Poder Judicial (Pleno del Tribunal Superior, Pleno del Consejo de la Judicatura, Presidencia, Comisión de Vigilancia y Disciplina, Visitador General y Contralor General)	6
Contraloría General del Estado	1
Tribunal Estatal Electoral (OIC)	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Baja California Sur (OIC)	1
Instituto Electoral de Baja California Sur (OIC)	1
Municipios (contralorías)	5
Administración Portuaria Integral (OIC)	1

Fuente: Elaboración propia con información otorgada por la SESEABCS 2020

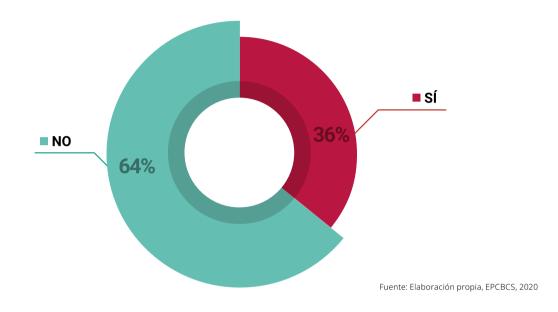
La base o el insumo para una mejor y más eficiente identificación, investigación y, en su caso, sanción tanto de responsabilidades administrativas como de posibles actos de corrupción, es la denuncia, misma que puede provenir de la ciudadanía, de personas dentro del mismo servicio público o incluso, como resultado de actos de fiscalización por parte de las instancias correspondientes.

La denuncia puede constituirse como un mecanismo mitigador muy útil, sin embargo, enfrenta retos y complejidades en su implementación, como son la simplificación de mecanismos, formatos, comprensión de los procesos por parte de la ciudadanía, y protección de denunciantes, entre los principales.

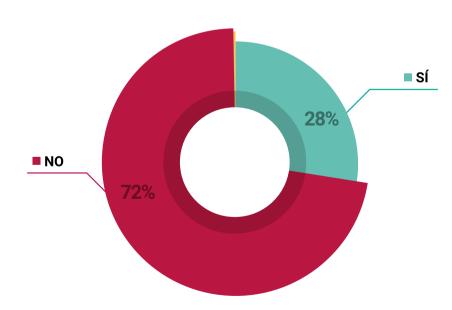
Los datos de ENVIPE 2019, indican que, en 2018, en México hay un bajo nivel de presentación de denuncias, alrededor del 10.6% de las personas que han sufrido algún acto de corrupción ha denunciado. Al igual que a nivel nacional, Baja California Sur mantiene bajos niveles de denuncia ya que sólo alrededor del 17% de las personas que han sufrido algún acto de corrupción, ha denunciado.

En el caso de la EPCBCS 2020, es revelador que las personas encuestadas hayan revelado que desconocen dónde presentar una denuncia y que tampoco conocen los procedimientos para ello.

GRÁFICA 9. ¿SABES DÓNDE PRESENTAR UNA DENUNCIA POR PROBABLES HECHOS DE CORRUPCIÓN?

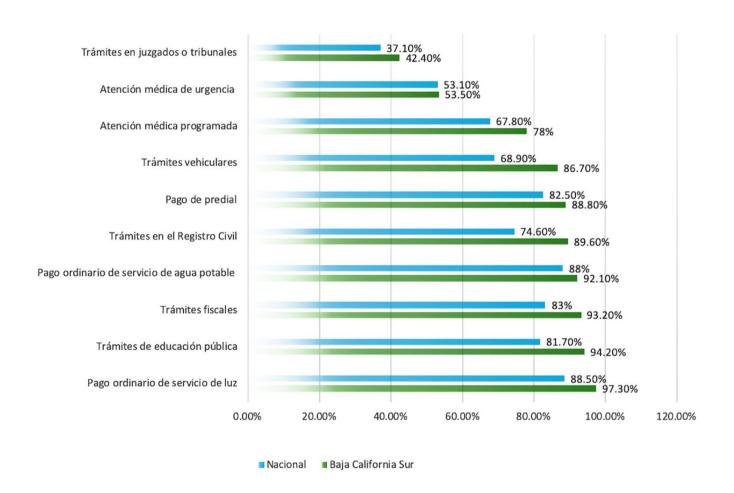


GRÁFICA IO. ¿SABES CÓMO PRESENTAR UNA DENUNCIA POR PROBABLES HECHOS DE CORRUPCIÓN?



Con base en los datos provenientes de la ENCIG, 2019, en el estado de Baja California Sur 88.9% de los usuarios se sintieron satisfechos (1) en términos generales al realizar pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos. El pago, trámite o solicitud de servicios públicos con el mayor nivel de satisfacción 1 fue el pago ordinario del servicio de luz con 97.3%. (ENCING, 2019, pág. 39)

# GRÁFICA II. PORCENTAJE DE SATISFACCIÓN CON LOS PAGOS. TRÁMITES O SOLICITUDES DE SERVICIOS PÚBLICOS

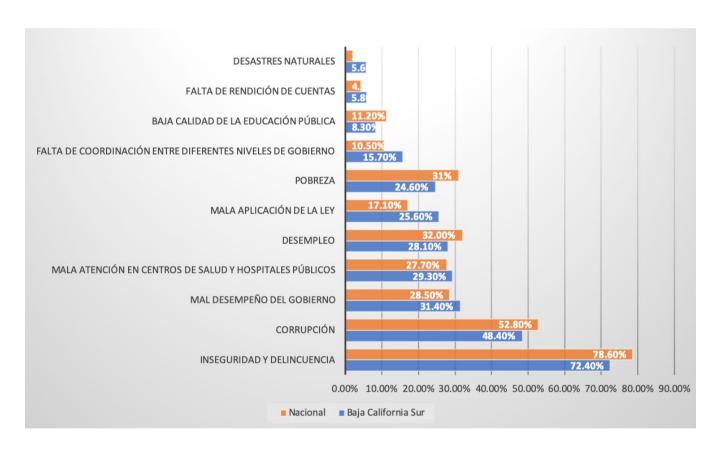


<sup>\*</sup>Corresponde a las opciones de respuesta "Muy satisfecho" o" Satisfecho".

Fuente: ENCIG, 2019

Por otro lado, en Baja California Sur 72.4% de la población de 18 años y más refirió que la inseguridad y delincuencia es el problema más importante que aqueja hoy en día a su entidad federativa, seguido de la corrupción con 48.4% y el mal desempeño del gobierno con 31.4% (ENCING, 2019, pág. 41).

#### **GRÁFICA 12.** PERCEPCIÓN SOBRE PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES EN SU ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: ENCIG, 2019

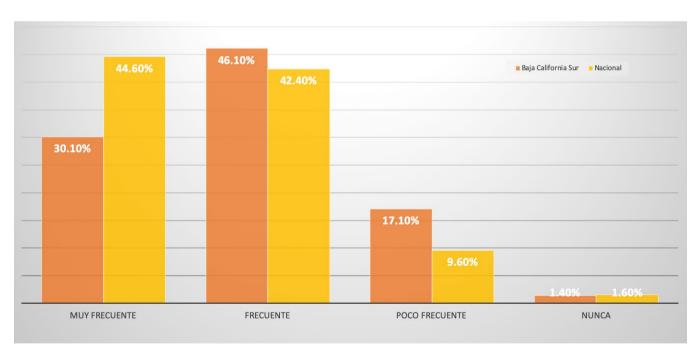


### Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad.

En el estado de Baja California Sur, 76.2% de la población de 18 años y más percibió que los actos de corrupción en su entidad son muy frecuentes o frecuentes.

A nivel nacional, 87% de la población percibió que los actos de corrupción en su entidad son muy frecuentes o frecuentes. (ENCING, 2019, pág. 42).

# **GRÁFICA I3**. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN SU ENTIDAD FEDERATIVA

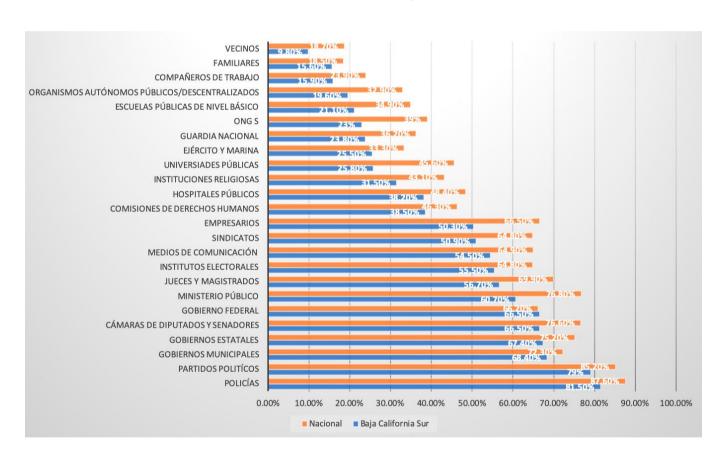


Nota: Excluye la opción "No especificado" que completa el 100

Fuente: ENCIG, 2019

En Baja California Sur, 81.5 % de la población de 18 años y más percibió que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente en policías seguido de partidos políticos con 79% (ENCING, 2019, pág. 43).

#### GRÁFICA 14. PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN DIVERSOS SECTORES (MUY FRECUENTE O FRECUENTE)



Fuente: ENCIG, 2019

#### Tasa de prevalencia de corrupción

La tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 7 673 por cada 100 000 habitantes en Baja California Sur.

A nivel nacional, la tasa de prevalencia de corrupción fue de 15 732 por cada 100 000 habitantes. (ENCING, 2019, pág. 44).

# **GRÁFICA I5**. TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100 000 HABITANTES

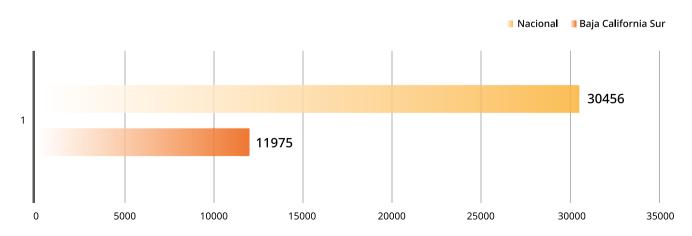


#### Tasa de incidencia de corrupción

En Baja California Sur, la tasa de trámites donde la población tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 11 975 por cada 100 000 habitantes.

A nivel nacional, la tasa de incidencia de corrupción fue de 30 456 por cada 100 000 habitantes. (ENCING, 2019, pág. 45)

# GRÁFICA 16. TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100 000 HABITANTES



#### Confianza en Instituciones o actores de la sociedad

En el Estado de Baja California Sur, 85.4% de la población de 18 años y más identifica a escuelas públicas de nivel básico como los actores que mayor confianza (1) inspiran. Por otro lado, 27.2 % identifica a partidos políticos como instituciones que inspiran menor confianza (1) (ENCING, 2019, pág. 47).

## GRÁFICA I7. NIVEL DE PERCEPCIÓN DE CONFIANZA 1 DE LA SOCIEDAD EN INSTITUCIONES O DIFERENTES ACTORES

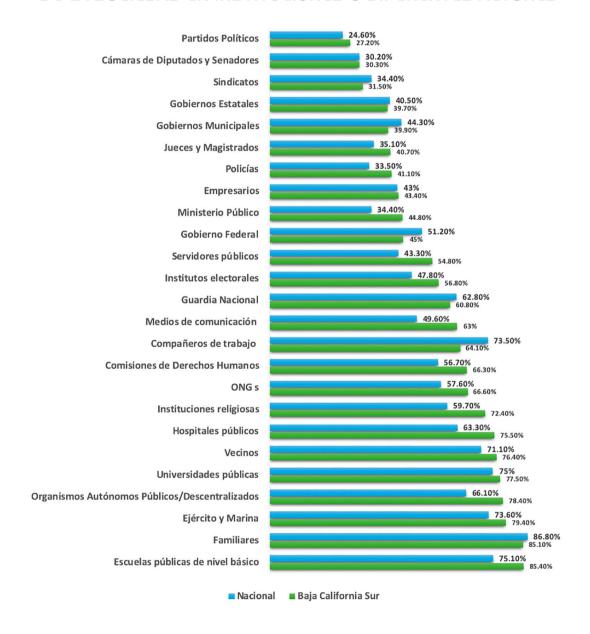
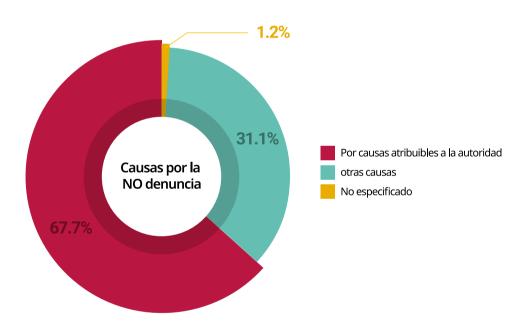


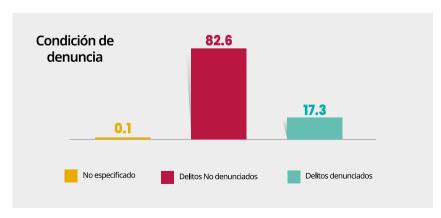
TABLA 9. CIFRA NEGRA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR (2012- 2018)

ENTIDAD	CIFRA NEGRA 2012(%)	CIFRA NEGRA 2013(%)	CIFRA NEGRA 2014(%)	CIFRA NEGRA 2015(%)	CIFRA NEGRA 2016(%)	CIFRA NEGRA 2017(%)	CIFRA NEGRA 2018(%)
NACIONAL	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6	93.2	93.2
BAJA CALIFORNIA SUR	84.5	83.6	88.4	87.6	86.8	85.7	87.3

Fuente: INEGI, ENCIG, 2019

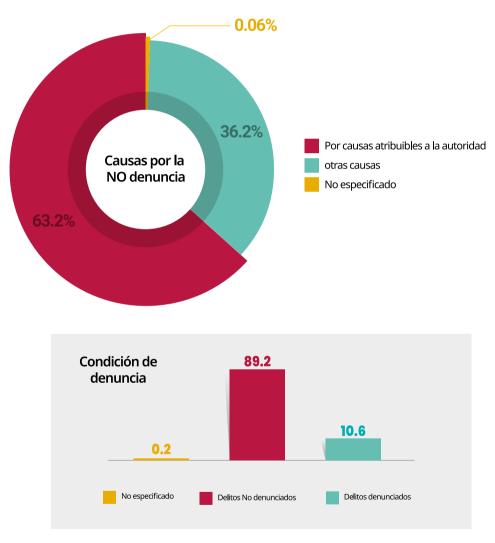
## Razones para no denunciar





Entre las razones de las víctimas para NO denunciar delitos ante las autoridades en el estado de Baja California Sur, destacan la pérdida de tiempo con 34% y la desconfianza en la autoridad con 17 % dentro de las causas atribuibles a la autoridad.

A nivel nacional, se estima que la principal razón por la que las víctimas no denuncian es la pérdida de tiempo con un 31.7%



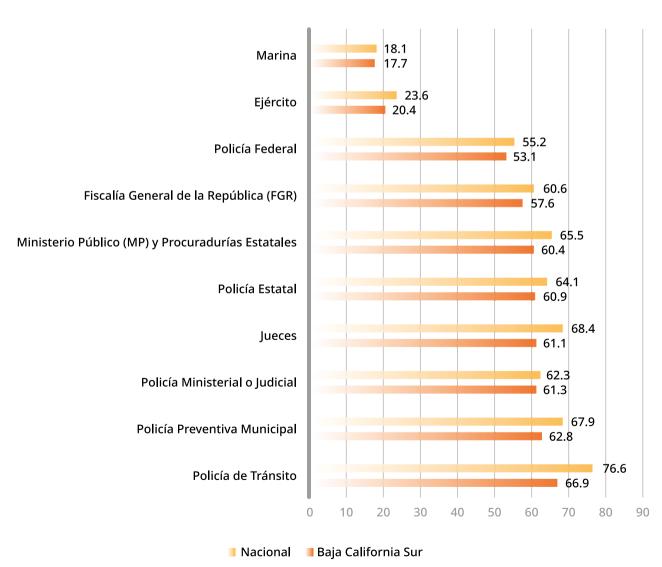
Fuente: INEGI, ENCIG, 2019

Por causas atribuibles a la autoridad, se entiende por miedo a que los extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y por actitud hostil de la autoridad. Por otras causas, se entiende por miedo al agresor, delito de poca importancia, no tenía pruebas y otro motivo.

#### Percepción del desempeño: Corrupción

Por otro lado, sobre la percepción de corrupción respecto de las autoridades de seguridad y de justicia en el estado de Baja California Sur, 66.9% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 62.8% por ciento.

#### GRÁFICA 18. NIVEL DE PERCEPCIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN EN LAS AUTORIDADES

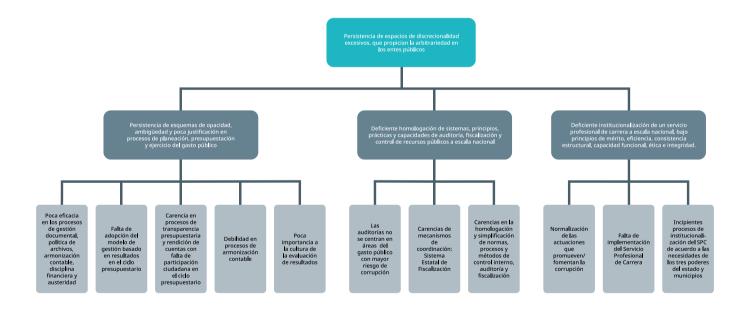


Fuente: INEGI, ENCIG, 2019

Los servidores y servidoras públicos, por acción u omisión, pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad ya mencionados y como consecuencia, la población puede presentar quejas y/o denuncias ante las autoridades competentes del orden estatal y/o municipal. Por su naturaleza, las quejas suelen estar vinculadas al ámbito de los trámites y servicios (incluidos los servicios públicos), a cargo de los entes públicos, por lo que no necesariamente entrañan responsabilidades administrativas o son indicativas de actos de corrupción; sin embargo, estas pueden convertirse en una eficaz herramienta para alertar sobre deficiencias en procesos, trámites y servicios e incluso servidores de indicio en la investigación de responsabilidades administrativas y penales vinculadas con actos de corrupción.

Con base en datos del Censo Nacional de Gobierno. Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales (CNGSPySPE) en 2019, la Administración Pública del Estado de Baja California Sur (Poder Ejecutivo) recibió un total de 1316 quejas y/o denuncias por la actuación indebida de personas en el servicio público.

FIGURA 4. RAÍZ CAUSAL 2.- DISCRECIONALIDAD Y ABUSO DE PODER





## 8.4 Causa 2: Discrecionalidad y abuso del poder

El ejercicio discrecional de la función pública en México, entendido como la ausencia de mandatos claros, de procedimientos observables, de resultados verificables y de métodos precisos de rendición de cuentas, hace posible que la mayor parte de los hechos de corrupción permanezca sin sanción. De suerte que, si existiera una escala de necesidad para atender las causas de la corrupción, la primera que debería atajar sería la discrecionalidad ilimitada de la función pública. Los mecanismos para establecer límites en el marco del principio de legalidad atañen a la prevención de las malas prácticas administrativas y los actos deshonestos, mediante la inteligencia institucional, la transparencia y la rendición de cuentas.

(Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción , 2018)

Este escrúpulo político ha permitido que los poderes se legitimen, se asuman y obedezcan. Así, no podemos dejar de observar que el marco legal es también la válvula de escape de las tensiones cotidianas y supone espacios de tolerancia. Lo anterior, porque siempre existen circunstancias en que la flexibilidad y la discrecionalidad de los órganos encargados de la impartición de la justicia forman parte del Estado de Derecho. Solo hay que saber cuál es el límite. Es necesario diseñar una nueva geografía moral desde el servicio público.

Es fundamental atender las implicaciones de la ontología moral y preguntarnos a qué "códigos éticos", "misiones" y "visiones" de mercado obedece la actuación de nuestra política, así como el altísimo costo y los gastos suntuarios de quienes detentan el poder. Además, también parecería que el Poder Ejecutivo no tiene en su agenda de gobierno prioridad para atender dichos males. En cambio, se erige como figura decorativa que no alcanza a dimensionar los problemas que provoca al no establecer una distinción ante la potencia imperial.

En dichas circunstancias, en este desaseo institucional, se debe pugnar por una actuación que esté basada en el respeto de las instituciones democráticas. Bajo ninguna situación se debe permitir que los intereses personales estén sobre los intereses de la mayoría. La autoridad moral tiene que reflejarse en la relación del gobierno con los poderes, y entre los poderes mismos. Las relaciones de la federación con los estados de la unión no deben fincarse en una coordinación fiscal obligada, la cual está basada en entregar totalmente los presupuestos, sin contraparte de programas de desarrollo evaluados y cumplidos.

Urge detener, a partir de una real comprensión de la deontología, la corriente automatista y conductualista de la ley, en un país mayoritariamente compuesto por personas que han sido marginadas económica y socialmente. En caso de no atender dicha problemática, el caos podría volverse la norma y no sería enfrentado con la interpretación legaloide de una estructura jurídica formal.

Debemos echar mano del ingenio, de la sensibilidad -que es la parte superior del hombre, de las herramientas de la negociación inteligente, del talento político del servidor público moderno. Pero, sobre todo, de la fuerza de la voluntad sincera y desinteresada para servir a los demás.

Por eso, hoy cobra una dimensión superior el tema que nos ocupa, dado que, si no lo desciframos a tiempo, después será demasiado tarde y no habrá lugar para otra oportunidad. Evitemos estar enfrascados en una lucha sin sentido, la cual puede llegar más tarde o antes de lo que podamos pensar, porque hoy México vive su principal encrucijada.

Al respecto Max Weber afirmaba que el sistema legal era uno de los factores responsables para el surgimiento del capitalismo y en un sistema en el cual proliferan las leyes, también lo hacen los requisitos, el establecimiento de todo tipo de trámites y amplios espacios para la discrecionalidad de los funcionarios, con lo cual, se crea el mayor caldo de cultivo imaginable para prácticas corruptas (Weber, La Red de Jonas La Ética Protestante y El Espíritu del Capitalismo, 1979, pág. 122).

Hablar de ética del servicio público o del trabajo de los empleados públicos en la perspectiva, no es hoy solamente una moda, sino que supone hacer referencia a uno de los pilares de las reformas administrativas que están en marcha en todo el mundo. Hoy la ética y la responsabilidad de las actuaciones del poder público y de sus agentes sean estos políticos o empleados públicos, ocupa un lugar predominante en el debate social. A la luz de este debate y, en especial de su reflejo en los medios de comunicación, vemos surgir serias dudas sobre la solidez moral de nuestra vida pública. Estas dudas son percibidas por los empleados públicos como un ataque indiscriminado e injusto contra el trabajo y la dedicación de todos aquellos que tienen como tarea servir a la sociedad. Y ello es, además, un importante factor de desmotivación de los servidores públicos, que ven cómo a menudo su trabajo no solo es insuficientemente valorado, sino que sobre él se arrojan, desde distintos ámbitos, sombras de duda respecto a la honestidad y honradez, lo

que ha generado una inseguridad en los puestos públicos y su inmovilización administrativa.

En la sociedad parece haberse encendido la conciencia de que es necesario regenerar la democracia. Y, para ello, nada mejor que mirar a los principios que deberían inspirarla en todo momento. Dado que la responsabilidad y la ética es, o debe ser, una condición intrínseca a la democracia, el número de actuaciones contrarias que se producen en estos tiempos nos invita a buscar fórmulas para colocar la exigencia ética en el lugar que debe ocupar. Pero para ello hay que articular sistemas educativos que formen en los valores de la libertad y de la democracia en un ambiente de humanización de la realidad, en todos los ámbitos de la sociedad.

Las consecuencias de lo señalado han surgido de un largo periodo de escándalos, que han alcanzado a los más altos estamentos del poder, con la consiguiente merma de legitimidad para muchos de ellos.

Por otro lado, y considerando el proceso de crisis del Estado de Bienestar, el cual nos ha anclado, de forma más o menos consciente durante un buen número de años, han contribuido a agravar esta situación; además, se ha evidenciado que el campo de la discrecionalidad ha crecido desproporcionadamente, al tiempo que los Estados, agobiados por la necesidad de obtener logros y eficacia se alejaban de la sujeción a determinadas normas de actuación, hoy por hoy sobre-regulados con leyes y reglamentos persecutorios.

Asimismo, es preciso señalar que la mayoría de los servidores públicos realizan sus tareas correctamente y se quían por criterios éticos. El problema surge de la necesidad de reaccionar, desde el aparato público contra quienes se apartan de estos, vulnerando el compromiso de defensa de los intereses generales en el que todos estamos implicados y, además, hacen llegar a la sociedad una percepción que pone en duda la honestidad de quienes la sirven. La corrupción, como se sabe, es un fenómeno que está ocurriendo a nivel mundial, aunque en distintos grados y manifestaciones, según como haya sido su penetración y desarrollo dentro de cada momento y circunstancia. La corrupción no está presente exclusivamente en el sector público, sino también en el privado y abarca todos los sectores sociales: el político-partidista, el sindical, el empresarial, el profesional y gremial, etc. En el caso del poder Público se da en sus diversos niveles y ramas: local, municipal, estatal, federal; judicial, legislativo y ejecutivo. Además, es de antiquísima fecha y está en las propias debilidades de la naturaleza humana, como problema grave de conducta cuando el funcionario, público o privado o ambos, no administra lo ajeno debidamente y, en contrario, lo pone al servicio suyo o de terceras personas, individuales o colectivas, familiares, amigos o afines políticos. La corrupción se localiza y focaliza en cada uno de los actos que se cometen al contravenir la norma o la buena costumbre establecida, en detrimento del ente colectivo, sea público o privado, o ambos juntos.

Los actos de distinta naturaleza que ocurren contra el Patrimonio Público afectan al propio sistema político en su dimensión integral: considerando la economía en general, el crecimiento, el desarrollo y las inversiones; la educación y la cultura, en cuanto a los valores que se fomentan y practican; la estabilidad de las instituciones, la seguridad y la defensa nacional; la legitimidad del propio régimen democrático; la sociedad, con sus comunidades, los sectores civil y militar, público y privado, laico y religioso; la familia como núcleo matriz de la sociedad, la escuela y el individuo como persona humana, en su propia dimensión y proyección.

Importa destacar lo que expresa Carpio en su obra 14 Lecciones para Políticos Honestos...el fin de toda asociación es, en consecuencia, el bien personal de cada uno de los asociados. Tal bien, no obstante, al ser precisamente común a todos, se hace necesariamente distinto del bien particular de cada uno, y pasa a ser bien del todo, esto es: un bien no sólo distinto del particular de cada uno, sino superior en tanto que es el bien común, (Marrero Carpio, 1997, pág. 99).

Podemos señalar que, así como la creación de los organismos ad hoc para luchar contra la corrupción representa la instrumentación de una política pública para enfrentar ese flagelo, de igual modo los Códigos o Normas afines, como instrumentos inherentes al quehacer público, se proponen con su normativa vincular e involucrar la actuación de los funcionarios públicos, desde el punto de vista de los deberes y derechos inherentes al Servidor Público, con sus sanciones y estímulos, premios o compensaciones, según sea el comportamiento obtenido en el ejercicio de la función encomendada, incluso, suponiéndola juramentada.

En el Estado, la sociedad civil, sus estamentos políticos y administrativos para la realización de los fines últimos, deben sujetarse a principios de responsabilidad y valores éticos que quíen su diario quehacer. Principios o valores universales que son aplicables a cualquier grupo humano del planeta. Sobre estos valores trascendentales nos ocuparemos específicamente de:

- **1.** La probidad.
- 2. La responsabilidad.
- **3.** La transparencia.

Por probidad entendemos, "la rectitud, la integridad y la honradez en el obrar" (Real Academia de la Lengua Española, 1992).

La responsabilidad, definida por el Diccionario Enciclopédico Ilustrado es: Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa o daño o de otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa, asunto o negocio determinado. En este sentido, es responsable el individuo que a causa de la ejecución de un hecho debe responder de él, así que "la responsabilidad es el deber que incumbe al individuo de dar cuenta del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias (Cuello Calón, 1996).

Respecto a la transparencia, un importante documento de Inglaterra señala: "los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información solo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público", por lo que también, implica la "aireación" de las actuaciones de los funcionarios públicos. La corrupción aparece cuando el funcionario público, amparado en la falta de transparencia de sus actuaciones, hace ingresar a su patrimonio bienes públicos o de particulares para su propio provecho, o de terceros, por cumplir u omitir sus obligaciones (accountability).

Muchos y de variada estirpe son los problemas que en general, con las obvias y honrosas excepciones que dan en algunas partes, confrontan los organismos administrativos, relacionados íntimamente con la ética y responsabilidad de sus funcionarios:

- Falta de capacitación del personal, antes y después de entrar a la Administración Pública: no se requiere preparación previa, por lo que son necesarios, cursos, talleres o seminarios; lentitud en los procedimientos; exceso de trabas y de pasos administrativos.
  - Falta de estímulos: sueldos bajos, ascensos demorados.
  - Solapamiento o duplicidad de funciones: hace más onerosos los costos de la Administración.
  - Planta física inadecuada: oficinas estrechas, mal estructuradas y alejadas de la vista del público.
  - Equipos obsoletos.
  - Uso excesivo de los teléfonos y móviles: muchas horas-hombre perdidas en conversaciones telefónicas.
  - Horarios cabalgados: funcionarios con otros trabajos particulares, coincidiendo con labores públicas.

- Elusión de responsabilidades: escasa capacidad de resolución. No solo para no asumir las consecuencias del trabajo, sino para no tener que trabaiar.
- Falta de coordinación e información entre distintas dependencias de un mismo servicio y entre diferentes servicios.
- Escasez de manuales de procedimientos y obsolescencia de los pocos que existen.
- Poca o ninguna autoestima.
- Débil formación ciudadana: fallas de formación en el núcleo familiar y en la escuela.
- Desorden administrativo: carencia de planes generales y programas específicos que abarquen todo el sistema.
- Carencia de controles: no hay supervisión ni evaluación permanente en los servicios.
- Exceso de personal y mala distribución del existente.
- Inflexibilidad estructural: estructuras muy jerarquizadas que impiden la autonomía de gestión.
- Limitada capacidad reguladora del Estado.
- Proliferación de entes del Estado.
- Fallas en los mecanismos de coordinación.
- Falta de capacidad gerencial.
- Lentitud y resistencia a la adopción de cambios.

Todos estos problemas, de una u otra manera, son factores que inciden necesariamente en la pérdida de los valores éticos y la propia responsabilidad en el surgimiento o, en todo caso, aumento de la corrupción en los entes públicos.

Además de los principios o valores mencionados anteriormente, existen otros que se entrecruzan y complementan en un solo marco de acción y, por lo tanto, son no menos importantes aplicables a la Administración Pública y, en general, a toda la vida social del país. Vamos a referirnos en seguida a algunos de ellos.

- La imparcialidad. Si existen derechos que no son comunes a todos.
- La eficiencia.
- La disposición a la respuesta oportuna.

Finalmente, la corrupción hoy en día es una enfermedad social globalizada e interdependiente, que varía en su intensidad y ámbito de acción que se ha intensificado ante la creciente presencia de las empresas transnacionales, que compiten de manera voraz por obtener un espacio dentro de su propia dinámica. El nivel internacional ganado por la corrupción se ha sustentado en la existencia notoria de la impunidad y en la relativa ausencia de sanciones ejemplificantes.

En efecto, los valores democráticos son, como señala Denhart, elementos configurados del "ethos" de la Administración pública, entendiendo por ética pública esa señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el servicio público, de forma más gratificante (Ministerio de Administración Públicas, 1997, pág. 12).

En la reducción de las normas y controles, aumenta las oportunidades de cometer errores y realizar actos improcedentes, pero su exceso puede bloquear la Administración, pues los funcionarios reaccionarán evitando los riesgos y se sumará la iniciativa por los objetivos de las tres "E", economía, eficiencia y eficacia. Pero algunos países están dando claramente mayor prioridad a una cuarta "E", la ética.

El llamado "déficit de confianza" se ha venido alimentado por "escándalos", de todo tipo en el personal público. Así pues, la corrupción, con sus características propias que son el uso indebido del cargo, la función o los recursos públicos con fines privados (materiales o de otro tipo), así como el comportamiento ilícito que es un acto ilegal individual (Revista de Administración Pública 144 Volumen LII, N.3, 2017, págs. 299-233).

La segunda raíz causal analiza el ámbito de las malas prácticas administrativas que producen arbitrariedad, discrecionalidad y abuso del poder en el ejercicio de la función pública, ambos como resultado de gobiernos inefectivos, opacos, no profesionales y parciales.

La discrecionalidad habla del rango de acción que tiene una persona funcionaria pública cuando debe interpretar criterios o normas. Cuanto más ambiguas y/o generales son estas, mayor es el margen de discrecionalidad del que puede hacer uso (lo cual no es intrínsecamente bueno o malo) a la hora de tomar decisiones; esto es, si las decisiones no son imparciales, transparentes y/o apegadas con argumentaciones sujetas a normas y criterios, es cuando la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad, beneficiando intereses particulares y ajenos al bien común. Estos espacios de riesgos deben ser cuidadosamente detectados, analizados y corregidos a los fines de abatir eficazmente la corrupción.

El antídoto para ello es garantizar que el ejercicio del servicio público se realice bajo estándares profesionales, técnicos, con claridad de normas y reglas, transparentes e imparciales (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

Para controlar efectivamente la arbitrariedad, se requiere fortalecer el esquema de controles internos que permitan incrementar la transparencia, predictibilidad e imparcialidad de las decisiones de gobierno (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

El ejercicio discrecional de la función pública en México, entendido como la ausencia de mandatos claros, de procedimientos observables, de resultados verificables y de métodos precisos de rendición de cuentas, hace posible que la mayor parte de los hechos de corrupción permanezca sin sanción. De suerte que, si existiera una escala de necesidad para atender las causas de la corrupción, la primera que debería atajarse sería la discrecionalidad ilimitada de la función pública. Los mecanismos para establecer límites en el marco del principio de legalidad atañen a la prevención de las malas prácticas administrativas y los actos deshonestos, mediante la inteligencia institucional, la transparencia y la rendición de cuentas. (Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, 2018, pág. 9).

En este componente se incluyen la ausencia de procedimientos gubernamentales claros, conforme a atribuciones explícitas, expuestos a la vigilancia pública, con resultados igualmente escrutables, es decir, un "sistema robusto de rendición de cuentas".

La carencia o ambigüedad en estos mecanismos, sumados al desconocimiento ciudadano de los mismos, ocasiona que las personas en el servicio público estén habilitadas para actuar discrecionalmente, en muchos casos dotados de competencias legales, favoreciendo a los intereses personales, sin sanción alguna porque la ambigüedad de las normas lo permiten.

Los procedimientos a través de los cuales se toman decisiones en las administraciones públicas son generalmente abigarrados, oscuros y confusos. Se sabe que la discrecionalidad es enemiga de la honestidad, y también se sabe que, en todo el mundo, la multiplicación y la fragmentación de las reglas administrativas incrementan las oportunidades de discrecionalidad. No obstante, las instituciones destinadas a combatir la corrupción en México están fragmentadas y cada una tiende a multiplicar las reglas que han de seguir los funcionarios públicos. Desde este punto de vista, el funcionario más avezado no es quien fija sus programas en función de los problemas públicos que ha de solucionar, ni tampoco guien somete sus decisiones, los recursos que utiliza y sus resultados al escrutinio de la sociedad, sino quien consigue mostrar que ha cumplido los procedimientos burocráticos correctos. A quien se castiga es, en cambio, quien comete errores de procedimiento y quien produce una anomalía en el sistema.

Con todo, hoy contamos con información valiosa sobre los procedimientos que generan el mayor número de anomalías. Sabemos que las capturas más frecuentes se encuentran en cinco ámbitos de la gestión: 1) en el reparto de los puestos de designación y el usufructo de sus beneficios, así como en las trampas destinadas a obtener sentencias millonarias por despidos injustificados; 2) en la asignación de contratos de obras públicas o de compras gubernamentales —que simulan, sin embargo, seguir procedimientos de licitación formalmente impecables---; 3) en los actos de autoridad que se manifiestan a través del otorgamiento de concesiones, licencias o permisos de toda índole —desde fraccionamientos hasta la apertura o la operación de negocios informales—; 4) en la transferencia de recursos públicos a través de subsidios o programas de asistencia, cuya obstinada multiplicación es equivalente al monto de los beneficios políticos y monetarios que los funcionarios públicos obtienen; y 5) en la administración pública de "ventanilla", donde los ciudadanos entran en contacto personal y directo con funcionarios para allegarse de un servicio, incluyendo de manera destacada los que dicen ofrecer seguridad o procurar y administrar justicia. Pero aun sabiéndolo y teniendo cada vez más información sobre la corrupción verificada en esos ámbitos, la respuesta sigue siendo procedimental y fragmentaria. Y en lugar de modificar las causas de la corrupción, se persiste en la persecución individual de funcionarios, una vez que éstos han sido detectados como anomalías del sistema. (Mauricio Merino, 2015, págs. 6-7)

Por otro lado, un aspecto de fundamental preocupación es el concerniente a la carencia de un funcionario profesionalizado y especializado, que ocupe los cargos con base en condiciones de mérito, experiencia y desempeño, bajo criterios claros y públicos de reclutamiento, permanencia y movilidad dentro de las estructuras gubernamentales.

En este bloque de causas, se encuadran también las debilidades existentes en los sistemas y procesos de fiscalización y auditoría para la rendición de cuentas. Los archivos y la gestión original de las decisiones tomadas en la esfera pública siguen siendo una promesa, las cuentas públicas —incluyendo la también prometedora armonización contable del país— son todavía insuficientes y oscuras, la asignación presupuestaria sique respondiendo a los patrones de discrecionalidad ya mencionados y los procesos de fiscalización siguen sin llevar a correcciones sustantivas de los errores advertidos en las auditorías. La transparencia ha sido favorable para encontrar y denunciar abusos y producir escándalos. Pero también puede ser una coartada para la corrupción: más información publicada, mejores portales electrónicos y mucha propaganda, a cambio de mantener intactos los procesos que originan y reproducen los abusos de poder para provecho propio.

En los siguientes apartados, se presenta un diagnóstico general de las condiciones que guardan las instituciones del Estado, en sus tres poderes, municipios y órganos autónomos, con particular énfasis en la profesionalización en el servicio público, la calidad, transparencia y predictibilidad de los procesos de gestión administrativa y presupuestal y el estado actual que guardan los esquemas de auditoría y fiscalización.

#### Profesionalización e integridad en el servicio público

Gobiernos ineficaces, opacos, no profesionales y parciales repercuten en la triada: captura de puestos, captura de presupuestos, y captura de decisiones. Sin un funcionariado profesionalizado que se rija bajo los principios de integridad; sin garantía de calidad, transparencia y predictibilidad de procesos de gestión medulares (discrecionalidad) y sin efectividad de los esquemas de auditoría

y fiscalización, los riesgos para el surgimiento de espacios para la arbitrariedad son latentes.

La profesionalización de las personas en el servicio público, debe ser la columna vertebral de cualquier intervención de combate a la corrupción.

Los valores de la administración pública se distinguen de la administración privada porque el objetivo que persiguen es distinto. En tanto que el objetivo de la administración pública busca el bien general de la comunidad política, la administración privada busca el bien particular, la ganancia, el lucro, la plusvalía o el dinero. Por lo tanto, cada tipo de administración cuenta con diversos valores en su filosofía de trabajo; por ende, los mecanismos de trabajo son distintos, así como la conducta y actitud de las personas que trabajan en cada ámbito.

En la antigüedad a quienes solo pensaban en ellos mismos se les llamaba "idiotas". Esta palabra, que proviene del griego idiotes se refería a aquel que no se ocupaba de los asuntos públicos, sino sólo de sus intereses privados. La raíz "idio" significa "propio" usado en latín, significa ignorante. La conducta individualista es mal vista, ya que el ciudadano poseía un sentido de pertenencia a su comunidad que le impulsaba a participar en y por lo público. La idea de trabajar por y para el interés general estaba metida hasta las raíces en el alma de los que perseguían el Buen Gobierno. Al respecto Platón escribió:

En ningún tipo de gobierno, aquel que gobierna, examina y dispone lo que a él le conviene, sino lo que conviene al Estado, aquél para el que emplea su arte y, con la vista en este y en lo que a este conviene se adecúa, y por este dice todo lo que dice y hace todo lo que hace. (Platón, La República, 403 a).

En sentido opuesto, el interés privado generalizado tiene sus orígenes desde finales del siglo XVIII, con la Revolución Industrial, y a lo largo del siglo XIX con el nacimiento del capitalismo, el cual se consolidó como un Sistema Económico Mundial. Dicho modelo económico tiene como fundamento ideológico en el liberalismo cuyos valores son: individualismo, egoísmo, codicia, avaricia, anhelo ilimitado de riqueza y/o bienes materiales. Bajo el enfoque de la ética éstos no son valores sino antivalores. Dichos antivalores, al expandirse, han generado lo que Max Weber denominó "espíritu del capitalismo", entendido como:

La mentalidad que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo es una actitud, un habitus, una disposición psíguica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con los que organiza su vida. El <espíritu capitalista> en concreto aspira a ganar dinero como un fin en sí mismo".

El espíritu de capitalismo es el amor excesivo por el dinero, el cual, de ser un medio para la vida se convierte en el fin de la vida. En la sociedad capitalista, dicho espíritu es la causa que impulsa a muchas personas a la corrupción. Capitalismo y corrupción afectan a todos los ámbitos de la sociedad.

Los grandes ideólogos liberales del siglo XIX dieron paso a los neoliberales del siglo XX y comienzos del XXI. La ideología neoliberal se ha expandido por todo el globo terráqueo y el sector público no es la excepción. En la década de los ochenta del siglo pasado los valores empresariales neoliberales llegaron al sector público agrupados en lo que se denominó como Nueva Gerencia Pública.

A través de esta, llamémosla, "filosofía empresarial-gerencial", el objetivo de buscar el interés común fue reemplazado por la codicia y avaricia del interés privado. La mentalidad empresarial de hacer dinero fue llevada al seno de las instituciones públicas. Hoy tenemos servidores públicos y gobernantes que administran instituciones públicas cual si fueran centros comerciales. En su fascinación por la empresa, se autodenominan "gerentes públicos" y a los ciudadanos los denominan "clientes", conceptos ambos provenientes de la administración privada.

La sustitución de una filosofía por otra, así como

la alteración de los objetivos y operación en los procedimientos, generaron confusión y desorientación entre los servidores públicos, lo que ha sido causa de que las prácticas corruptas se hallen en expansión en el seno de los gobiernos y administraciones públicas.

Al ser sustituido el espíritu público por el espíritu del capitalismo, lo que importa ya no es la sociedad y su beneficio, sino cómo enriquecerme desde el servicio público. Algunas formas de enriquecerse desde el cargo se realizan de los siguientes modos:

- a) Con el aumento de los sueldos.
- **b)** Haciendo negocios con servicios antes gratuitos.
- c) Llevando a cabo negocios desde el gobierno con empresas obteniendo una comisión por ello.
- d) A través del tráfico de influencias desde el gobierno.

En el colmo de la situación, directamente hombres de empresa han llegado a ocupar cargos públicos; son múltiples los ejemplos se presidentes, ministros o altos funcionarios que proceden del mundo empresarial. Estos, una vez en el poder, se han dedicado a hacer negocios desde el cargo público. Tal situación ya había sido contemplada por los sabios de la antigüedad y resuelta de la siguiente manera según señala Aristóteles hace 24 siglos en su obra Política:

En Tebas hubo una ley por la que nadie que no se hubiera mantenido fuera del comercio durante los últimos diez años podía ser admitido a ocupar un cargo de gobierno (de Azcarate, 1873)

Los estudiosos de la política tienen claro que aquellos individuos que provienen de la administración privada han aprendido a lucrar y, en consecuencia, aman el dinero. Un servidor público con perfil de comerciante, estando en el cargo, es propenso a la corrupción y, en consecuencia, daña al Estado. Por lo anterior, la distinción entre los ámbitos público y privado es evidente y los servidores públicos deben tener claridad en cuanto a su función y su misión. Aristóteles aclara esta distinción cuando escribe:

(...) mientras los particulares se proponen abrir un mercado a todo el mundo hacen tal cosa por el afán de lucro, un Estado, en cambio, que no debe tener parte en ganancias excesivas de esta índole, no necesita poseer un puerto mercantil de esta categoría. (de Azcarate, 1873)

Otros autores que criticaron la avaricia y codicia en el perfil del servidor público fueron:

- **a)** Tomas de Aquino quien escribió: "Quien se encuentra sometido a la pasión de la codicia roba los bienes de los súbditos" (La Monarquía).
- **b)** Confucio dijo: "Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazarán de ministros justos, y el reino estará dirigido por hombres depravados" (Los cuatro Grandes Libros).
- **c)** Cicerón escribió: "No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria. (Bonifaz Nuño, 2009)
- **d)** Max Weber se refirió a la vanidad al decir: "El político tiene que vencer cada día y cada hora un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda mesura en este caso de la mesura a sí mismo". (Weber, El político y el científico, pág. 28).

Desde su origen, la ética se constituyó como el filtro para impedir que individuos que anhelan el poder, codician o ambicionan riquezas sin poseer valores, lleguen al poder público. Aquellos individuos ávidos de poder, sin contar con este perfil básico, se saltaron este requisito. No es casual que

la situación de la ética en muchos gobiernos y administraciones públicas sea de debilidad, omisión o ignorancia. Cuanto más ignorantes sean los servidores públicos en materia de valores y principios, mayor es la corrupción.

La preocupación de establecer y definir un perfil en los gobernantes está presente desde las antiguas civilizaciones; en estas existía dicho interés desde la formación. Por ello se crearon códigos éticos en los que se establecían los valores a poseer por los gobernantes. Para que estos valores se interiorizaran, existían preceptores, maestros, pedagogos que educaban y enseñaban valores para el arte de gobernar. Y para que la formación fuera completa, adecuada y sólida se educaba desde la más tierna edad. (Revista de Administración Pública 144 Volumen LII, N.3, 2017, págs. 33-37)

Mediante un perfil ético adecuado, basado en una sana filosofía del servidor público acompañada de valores, es posible rescatar, revitalizar y fortalecer el bien interno o alma del servidor público, rescatar su dignidad. La atención debida en el proceso de implementación del perfil público deseable del servidor público brindaría la posibilidad de descartar e impedir ingresar a aquellos aspirantes que solo codician, ambicionan o anhelan estar en el poder.

De seguir omitiendo el perfil ético en los gobiernos y administraciones públicas, seguiremos dando cobijo a los codiciosos y avaros en el gobierno. En consecuencia, las prácticas corruptas seguirán en ascenso y, con ello, la transformación de las instituciones democráticas en oligárquicas. De continuar en este proceso, avanzamos a la desintegración de las estructuras estatales, al gobierno de las corporaciones, al reino de las empresas privadas sometiendo a los Estados.

Frente a esta situación, evocamos un par de frases de dos grandes personajes de la antigüedad. La primera es de Cicerón quien sentenció:

Aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar (...) a estos hombres de Estado le son tan necesarios y, posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores, así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansiosos por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza. (Cicerón, 106, ac).

La segunda es del sabio Aristóteles, quien escribió:

En el plano de las relaciones políticas entre los hombres, no se puede hacer nada sin que haya en el hombre un carácter o cualidad morales (ética). Es decir, se debe ser hombre de mérito moral. Y mérito moral significa estar en posesión de las virtudes. Es, por consiguiente, necesario, que quien quiera alcanzar o conseguir algo en orden de la política sea él personalmente hombre de buenas costumbres. (Aristóteles, págs. 27-28)

Respecto a estos preceptos, el historiador y geógrafo griego del Siglo II, Pausanias, escribió: "Las palabras escritas en el pórtico de Delfos son de utilidad para los hombres". La idea de conceder tanta importancia a la formación ética la sistematiza Platón en la siguiente frase: "Una vida sin virtud no merece ser vivida". Al respecto añadió:

El mayor bien del hombre consiste en hablar día tras día acerca de la virtud y acerca de las restantes cuestiones con relación a las cuales me oís discurrir y examinarme a mí mismo y a los demás, y en cambio, una vida sin tal género de examen no merece ser vivida" (Platón, apología de Sócrates).

La educación de los servidores públicos en valores era considerada clave para quienes formaban u orientaban a los gobernantes. De ello dependía que estos fueran o no corruptos. "No debemos permitir que los varones que educamos sean sobornables o apegados a las riquezas" (Platón, La República, 403 a).

El filósofo de grandes omóplatos o espalda ancha, mejor conocido por su apodo, Platón, argumentaba que un Estado debe contar con guardianes para su conservación. Dichos guardianes, además de estar bien formados en ética, deberían poseer una convicción bien definida y arraigada sobre su misión



-Querido Glaucón, ¿no necesitaremos en nuestro Estado un supervisor siempre atento a éste, si queremos preservar la estructura básica de dicho Estado?

Ciertamente lo necesitaremos y que sea lo más capaz posible.

-¿No deberemos referirnos a quienes han de gobernar y a quiénes han de ser gobernados?

Pues está claro.

-Que los más ancianos deben gobernar y los más jóvenes ser gobernados, es patente.

Es patente, en efecto.

-¿Y no lo es también que quienes deben gobernar han de ser los mejores de aquellos?

Si. eso también. (...)

-Si nuestros gobernantes deben ser los mejores guardianes, ¿no han de ser acaso los más aptos para guardar el Estado?

Efectivamente.

Y en tal caso, ¿no conviene que, para comenzar, sean inteligentes, eficientes y preocupados por el Estado?

Sin duda.

Y aquello de lo que uno más se preocupa suele ser lo que ama.

Y lo que uno ama al máximo es aquello a lo cual considera que le convienen las mismas cosas que a sí mismo, y de lo cual piensa que, si lo que le acontece es favorable, lo será para él también; y en caso contrario, no.

De acuerdo.

-En tal caso, hay que seleccionar entre los guardianes hombres de índole tal que, cuando los examinemos, nos parezcan los más inclinados a hacer toda la vida lo que hayan considerado que le conviene al Estado, y que de ningún modo estarían dispuestos a obrar en sentido opuesto.

Serían los más apropiados, en efecto.

-Por eso me parece que en todas las etapas de la vida se les debe vigilar, observando si son cuidadosos de aquella convicción y si en algún momento son embrujados y forzados de modo tal que llegan a expulsar el pensamiento de que se debe obrar de la manera que sea mejor para el Estado

Para Platón, no cualquier persona servía para Guardián del Estado. Reconocía que hay personas con débiles convicciones. Al respecto son significativos los siguientes fragmentos de su obra:

-Me parece que los hombres son privados del pensamiento verdadero sin quererlo.

Y esto sucede mediante robo, embrujo o por violencia.

Esto no lo entiendo.

-(...) Cuando digo que les sucede mediante robo, lo cual les hace cambiar de idea o bien olvidarla, es porque unas veces el discurso, y otras el tiempo es lo que los despoja sin que lo adviertan. Ahora entiendes, supongo.

Sí.

-En cuanto a los que, sin quererlo, son privados del pensamiento verdadero por la violencia, me estoy refiriendo a aquellos a los que alguna pena o sufrimiento hace cambiar de opinión.

Esto también lo comprendo, y concuerdo contigo.

-Y cuando hablo de los que son embrujados me refiero a los que cambian de opinión seducidos por el hechizo de algún placer o paralizados por algún temor.

Parece, en efecto, que todo cuanto engaña hechiza.

Necesitamos buscar los mejores guardianes con la convicción que les es inherente, y según la cual, lo que se debe hacer siempre es lo que piensan que es lo mejor para el Estado.

(Platón, La República, 403 a).

Platón concluye diciendo que a estos guardianes del Estado hay que someterlos a pruebas para ver si son capaces de asumir una responsabilidad de Estado.

Debemos observar a los hombres de Estado desde la niñez, encargándoles tareas con las cuales más fácilmente se les olvide aquella convicción (del bien común) dejándose engañar. Luego, aprobaremos al que tenga buena memoria y sea difícil de engañar, v desecharemos al de condiciones contrarias a esas. (...) Y habrá que crear una tercera especie de prueba, una prueba de hechicería, y contemplarlos en ella. Así como se lleva a los potros adonde hay fuertes ruidos y estruendos, para examinar si son asustadizos, del mismo modo se debe conducir a nuestros jóvenes a lugares terroríficos, y luego trasladarlos a lugares placenteros. Con ello los pondríamos a prueba mucho más que al oro con el fuego, y se pondría de manifiesto si cada uno está a cubierto de los hechizos y es decente en todas las ocasiones, de modo que es buen guardián de sí mismo y de la instrucción en las Musas que ha recibido, conduciéndose siempre con el ritmo adecuado y con la armonía que corresponde y, en fin, tal como tendría que comportarse para ser lo más útil posible, tanto a sí mismo como al Estado. Y a aquel que, sometido a prueba tanto niño como de adolescente y hombre maduro, sale airoso, hay que erigirlo en gobernante y guardián del Estado, y colmarlo de honores en vida; y, una vez muerto, conferirle la gloria más grande en funerales y otros ritos recordatorios. Al que no salga airoso de tales pruebas, en cambio, hay que rechazarlo. Tal me parece, Glaucón, que debe ser la selección e institución de los gobernantes y de los guardianes.

Finalmente, el filósofo concluye aportando una idea clave: la de vigilar la conducta de los Guardianes del Estado o servidores públicos. Pues éstos, dice, pueden caer en tentaciones y hacer lo contrario para lo que se les formó.

### Cualidades básicas en el perfil del servidor público

Aristóteles, en su tratado Ética Nicomaquea, señaló que la Ética es parte de la Política, que ambas disciplinas se encuentran estrechamente ligadas, incluso avanzan hacia los mismos objetivos: justicia, libertad, virtud y felicidad ciudadana, en suma, el bien de la comunidad política. El sabio de Estagira, atinadamente explica que la ética es el filtro que impide que cualquier individuo, sin valores, llegue a la política. Señala que cuando individuos sin valores asumen el poder, al no haber elementos que le contengan en su actuar, pueden realizar no solo actos negativos, sino bestiales. De ahí que dar poder a una persona sin valores éticos es una irresponsabilidad. Para este autor, guienes aspiran al servicio público deben ser virtuosos y buenos. Al respecto escribió:

(...) prestar un servicio público es tarea propia de los hombres buenos (de Azcarate, 1873)

El hombre virtuoso merece justamente gobernar porque es el mejor, no obstante, dos hombres buenos son mejor que uno (...) (de Azcarate, 1873).

También añade que deben poseer capacidad y no actuar improvisadamente y sin experiencia. "Las personas que deban estar en el cargo son las que sean más capaces de detentarlo" (de Azcarate, 1873) por lo que propone hacer una selección conforme al mérito:

Será bueno también conceder el acceso al gobierno (...) haciendo una selección de personas de mérito, tanto entre los que pertenecen a la clase que gobierna como entre los que están fuera de ella.

Más tarde, sintetiza el perfil básico y deseable que debe poseer toda persona que aspira a ocupar un cargo en el Estado.

Hay tres cualidades que deben poseer los que han de desempeñar los cargos supremos: la primera es la lealtad para con la constitución establecida; la segunda, muy grande capacidad para las responsabilidades del puesto, y la tercera, virtud y justicia (...) (de Azcarate, 1873).

Aristóteles advierte sobre el riesgo de gobernar de aquellas personas que, sin experiencia, mérito moral o virtud, lograr infiltrarse y llegar a los cargos públicos. El resultado, en consecuencia, será un mal gobierno. En sus propias palabras escribió:

Cuando un Estado ignora o no pone la atención debida a los perfiles de sus servidores públicos, sean éstos por elección, oposición o designación, tarde o temprano tendrá que afrontar las consecuencias de su negligencia.

A quien aspira al servicio público, ya sea como político parlamentario, funcionario o juez, quizá sea necesario preguntarle por qué aspira a la política. ¿Por qué quiere servir a su comunidad o servirse de ella? ¿para lograr el bien común o su bien particular? ¿porque desea ser altruista o porque anhela el poder y sus mieles (prestigio, regalos, autoridad, adulación)?

En las democracias contemporáneas ocupan cargos públicos personajes de diferente índole: deportistas, actores de novelas, humoristas, líderes religiosos, cantantes, modelos, empresarios, toreros, estrellas de cine, etc. Será que no están contentos con sus profesiones y/u oficios. En la mayoría de los casos hay una constante: son politicastros, es decir, personajes que, sin la capacidad, formación y perfil ético deseable, usurpan el cargo público haciendo un uso indebido de este.

En el caso de los aspirantes a cargos por elección, es decir, aquellos que participan en procesos electorales, es conveniente apoyarse en las siguientes medidas:

- a) Incorporar el perfil ético al marco legal y normativo.
- b) Establecer mecanismos para garantizar el filtro ético y depurar a quienes no cumplen el perfil solicitado.
- c) Obligar a todo candidato a un puesto de elección, así como a todo ganador en la contienda electoral a que reciba una formación básica en ética y política.
- d) Establecer un área especializada en ética pública u oficina de ética para los procesos elec-
- e) Implementar mecanismos para garantizar una contienda limpia en los sistemas electorales.
- f) Regular y sancionar aquellos organismos intrusos que afecten los procesos electorales.

La selección idónea de las personas en los puestos públicos, el ciclo presupuestario con especial atención a la evaluación del desempeño, un sistema de capacitación profesional constante, de permanencia y de retiro, son factores primordiales para que una administración pública sea más eficiente, eficaz y honesta. La discrecionalidad en la adjudicación de cargos públicos conlleva enormes riesgos para un adecuado desempeño en las funciones sustantivas y operativas de las administraciones públicas de todos los niveles.

La existencia de un servicio profesional de carrera no se limita a una reforma administrativa profunda del Estado, sino que tiene un alcance mucho más profundo: impacta en la eficacia administrativa, el crecimiento económico y el combate a la corrupción. Existe una relación directa entre el combate a la corrupción y el servicio profesional de carrera, ya que un factor preponderante en la prevención de la corrupción es contar con funcionarios públicos con perfiles adecuados y con estabilidad

para permanecer en los puestos, independientemente de los altibajos políticos o las transiciones democráticas. Sin la selección de las personas con base en el mérito, un servicio profesional se limita a brindar oportunidades laborales a profesionales medianamente preparados y comprometidos con la función pública. (Villanueva, 2003).

Un factor preponderante en la prevención de la corrupción es el contar con servidoras y servidores públicos con perfiles adecuados y con estabilidad para permanecer en los puestos, independientemente de los tiempos políticos. La selección de las personas con base en el mérito, trayectoria, experiencia y prestigio son elementos centrales de cualquier servicio profesional de carrera.

Algunas consideraciones respecto de implementación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera a nivel federal permiten, de manera general, hacer las siguientes observaciones:

- No se ha logrado generar condiciones de desarrollo para el personal, dado que no se garantiza la promoción vertical (jerárquica) o promoción horizontal interinstitucional.
- No existe un plan estratégico para la sustitución de un recurso humano en caso de dejar vacante el puesto por cualquier razón, es decir, no es claro el mecanismo de reemplazo cuando esto ocurre.
- En general, no existen las condiciones reales que permitan la movilidad ascendente de los servidores públicos de carrera, a nivel de ambiente laboral, incentivos e información. (Puón, 2009).

En Baja California Sur, existe la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el 31 de diciembre de 2007, como una norma de orden público y de observancia general con el objeto de establecer el Servicio Público de Carrera de los trabajadores y las trabajadoras la presente Ley, es de carácter administrativo y tiene

por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Baja California Sur.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo de gestión administrativa para los servidores públicos con categoría de confianza de la Administración Pública Centralizada del Estado de Baia California Sur, sustentado en el reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización y evaluación del capital humano que garantiza el acceso, promoción y permanencia en la función pública con base en el mérito y desempeño. Está orientado a brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Las entidades del sector paraestatal, previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios de la presente Ley. Igualmente, los Municipios del Estado, tanto en la administración pública centralizada como en la paramunicipal, podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios del presente ordenamiento.

No obstante, no fueron cumplidos los plazos que la ley dispuso para su aplicación en sus diferentes etapas, ni se llevó a cabo ninguna acción para difundir y promover su observancia y cumplimiento. De allí que nunca fueron expedidos nombramientos de personas para el servicio público con base en los procedimientos de la misma. Siendo en la práctica una Ley, inoperante y se pude considerar como letra muerta, porque las administración y Municipal de Baja California Sur, no la aplican.

Los aspectos clave a retomar en el marco del presente diagnóstico, apuntan a la necesidad de implementar el servicio profesional de carrera como una política pública en el estado, que sirva como mecanismo de combate a la corrupción.

Diversos grupos de trabajo, en diferentes momentos históricos han analizado los contenidos de la Ley del Servicio Público de Carrera en el Estado, identificando los puntos de tensión que han impedido la implementación de la misma.

Se requiere, por tanto, actualizarla y diferenciar aquellos cargos públicos que requieran mayor autonomía y, sobre todo, que la selección sea por medio de concurso de oposición y sean calificados por cuerpos colegiados. Diputados Locales, Académicos, Colegios de profesionistas, Medios de Comunicación, miembros de las Organizaciones No Gubernamentales de la Sociedad Civil, para dar transparencia y legalidad a los procesos de selección de servidores públicos.

# Procesos institucionales: planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación

En la construcción de administraciones públicas orientadas a resultados y que adopten mecanismos de gobierno abierto, es necesario contar con procesos de gestión claros, transparentes y que atiendan a criterios estandarizados en cada una de las fases nodales del ciclo presupuestario, esto es, la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

En estos aspectos, el problema tiene dos caras: por un lado, hay ambigüedad y falta de claridad en los procesos sustantivos que implican ejercer recursos públicos, y por otro, sin duda ligado al anterior, la existencia de decisiones discrecionales que se realizan en un marco de opacidad, alejado de la vigilancia ciudadana. La ausencia de esta vigilancia cancela la posibilidad de exigencia pública para el adecuado cumplimiento de las atribuciones del funcionariado público.

Considerar a la rendición de cuentas como un eje principal, entendida como la explicación y la justificación de cada una de las decisiones y acciones del gobierno, que se entrelaza con la obligación de la máxima publicidad y disponibilidad de la información, no solo para garantizar que existan los medios para que la ciudadanía vigile el ejercicio del gobierno, sino también para que los gobiernos expliquen cómo, por qué, para qué y con qué objetivos toman decisiones y ejercen los recursos públicos.

La opacidad y discrecionalidad son precursores del uso indiscriminado e irresponsable de los recursos públicos en tanto:

- **A)** Abren la posibilidad de trasladar recursos ya presupuestados para un fin hacia otro fin, sin justificarlo.
- **B)** Permiten la recepción de cantidades de ingresos excedentes no previstos en el proceso de aprobación del presupuesto, tras lo cual pueden llevarse a cabo asignaciones fuera del presupuesto, al margen de la ley y sin una adecuada rendición de cuentas.

Por ello, se requiere establecer procesos justificables y transparentes de gestión en los aspectos fundamentales, como lo son la planeación, integración, el ejercicio y la evaluación presupuestal.

Se muestran algunas aportaciones numéricas y de casos, como resultado de investigaciones de organizaciones de la sociedad civil, relacionadas con vicios en la integración presupuestal en el estado.

De acuerdo con la Red por la Rendición de Cuentas, en los ámbitos locales el manejo presupuestal suele realizarse en un ambiente de poca claridad y discrecionalidad, existen áreas de riesgo dentro del proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto, de donde resaltan las siquientes prácticas:

- A) Incumplimiento en la calidad de la información sobre el ejercicio del gasto.
- B) Ejercicio anual de recursos presupuestales mayor al presupuesto aprobado por el Congreso Local.
- **C)** Modificaciones presupuestales recurrentes.

Conocer cuánto se gasta, cómo y en qué, son principios básicos de la transparencia presupuestal y esta es fundamental para crear confianza entre la ciudadanía y el gobierno. Con una buena planeación, los estados pueden adoptar una forma estructurada y clara de hacer visible el uso de los recursos públicos.

En el estado de Baja California Sur, aún es incipiente el proceso de consolidación del modelo de Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR SED). Tanto los procesos de planeación y programación orientados a resultados como la implementación de una cultura de evaluación que permita la toma de decisiones acertadas, la rendición de cuentas, la mejora de los instrumentos e intervenciones públicas, así como el aprendizaje colectivo, es un proceso lento pero que se encuentra encaminado a su institucionalización.

Específicamente la conformación y aplicación de criterios para la asignación presupuestal basados en los resultados de las evaluaciones de desempeño es un tema ausente, por lo que no se desarrollan ejercicios de presupuestación vinculantes al SED. Bajo este escenario, se facilitan

las condiciones para el indebido manejo de los recursos públicos, lo que no posibilita llevar a cabo acciones, políticas y programas de desarrollo en beneficio de la sociedad.

A partir de 2006, y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) emitida el 30 de marzo de ese año, se inició la definición e implantación gradual del PbR-SED con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada rendición de cuentas, para impulsar el desarrollo nacional. (Secretaria de Hacienda y crédito Público, s.f.).

Al tener como premisa un presupuesto con enfoque en el logro de resultados, se espera que los entes públicos establezcan puntualmente los objetivos que se alcanzarán con los recursos asignados a sus programas, y que el grado de consecución de los mismos sea valorado mediante el SED.

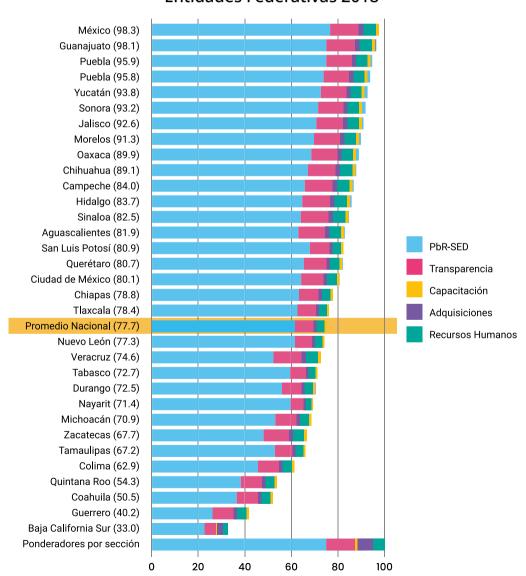
Un instrumento clave en la valoración del grado de implementación de la Gestión para Resultados de Desarrollo, es el diagnóstico de la SHCP que presenta anualmente el detalle de la valoración obtenida en el Índice General de Avance en PbR-SED, que se encuentra en el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero, del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). En este documento se encuentra el 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 PbR-SED, publicado en abril 2020. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020)

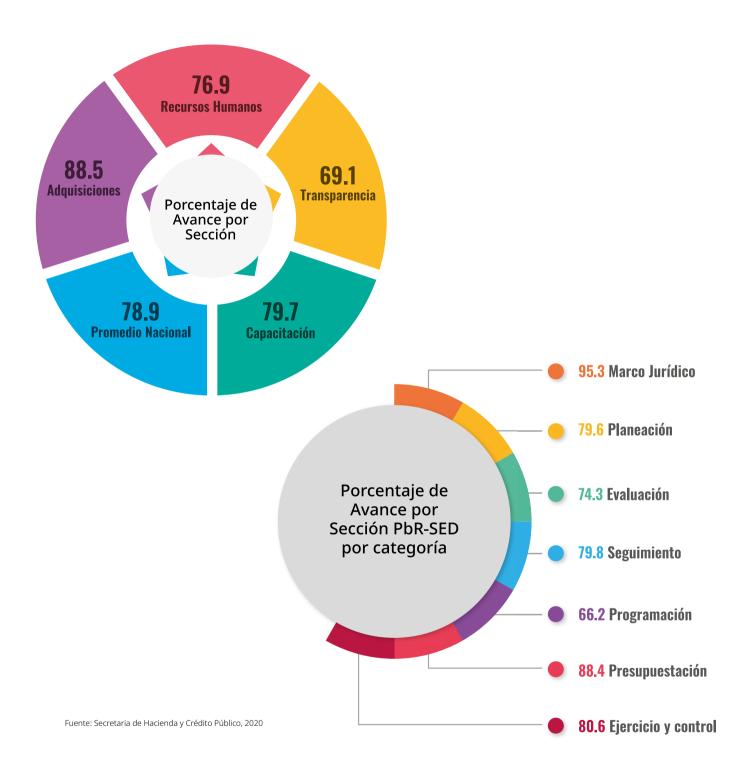
Con base en la información proporcionada, el Estado de Baja California Sur, cuenta con un avance de 77.7%. Cabe destacar que, conforme al esquema Baja California Sur, se ubica en la posición 20 a nivel nacional, es decir, en el rango medio alto de la escala.

FIGURA 5. ÍNDICE GENERAL DE AVANCE EN PBR-SED

Baja California Sur Calificación Global **33.0** Posición **32** 

### Porcentaje de Avance por Sección PbR-SED Entidades Federativas 2018





El diagnóstico se estructura en ocho secciones, con las cuales se puede obtener una valoración del nivel de capacidades de gestión del gasto y de los avances en la implementación del PbR-SED. El nivel de cumplimiento para Baja California Sur en cada una de estas fue:

### **Mayores Avances**

Las categorías de la sección PbR-SED que demuestran mayor avance corresponden a las siguientes:

CATEGORÍAS DE LA SECCIÓN PBR-SED		RESULTADO	PROMEDIO NACIONAL
	Marco Jurídico	83.3	95.3
	Presupuesto	79.5	88.4

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2020

### **Principales Desafíos**

Conforme a los resultados obtenidos, se identifican las principales áreas de oportunidad en las siquientes secciones y categorías de la PbR-SED:

CATEGORÍAS DE LA SECCIÓN PBR-SED		RESULTADO	PROMEDIO NACIONAL
	Planeación	46.5	79.6
	Evaluación	28.6	74.3
	Ejercicio y Control	22.2	80.6
	Programación	21.6	66.2
	Seguimiento	3.7	79.8

Otro instrumento para poder evaluar, que permite analizar la dimensión presupuestal es el Índice de Información Presupuestal Estatal elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

SECCIONES DE	L
DIAGNÓSTICO	

	RESULTADO	PROMEDIO NACIONAL
Recursos Humanos	40.00	76.9
PbR-SED	33.90	78.9
Adquisiciones	33.30	88.5
Transparencia	29.20	69.1
Capacitación	0.00	79.7

Este índice analiza la disponibilidad y calidad de la información presupuestal publicada por las entidades federativas, así como el grado de cumplimiento de cada una de ellas con lo dispuesto en la legislación en materia de contabilidad gubernamental. El índice se estima a partir de 116 criterios divididos en 10 secciones que incluyen aspectos como:

- 1. El acceso a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.
- 2. La disponibilidad de datos abiertos y estructura de las leyes de ingresos.
- **3.** El uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización

Contable (CONAC).

- 4. El desglose de recursos destinados a las dependencias y oficinas de gobierno.
- 5. Información sobre recursos que las entidades federativas transfieren a los municipios/delegaciones.
- **6.** El desglose de recursos destinados al pago de plazas y sueldos de funcionarios públicos.

- 7. La información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública.
- 8. Los recursos transferidos de la federación a las entidades federativas.
- 9. El presupuesto destinado a fideicomisos, subsidios y programas de las entidades federativas.
- 10. El tipo de reglas utilizadas por los gobiernos para realizar ajustes y reasignaciones del dinero público.

¿Qué es lo que más ocultan las entidades federa-

- Deuda pública: se desconocen las tasas o plazos de contratación, así como el destino de la deuda.
- Sueldos y salarios/plazas: no se conocen los sueldos del personal docente federal y estatal, ni se identifican por contrataciones de base, honorarios o confianza.
- Fideicomisos: ocultan los saldos a fideicomisos. y los recursos que se les asigna en el ejercicio fiscal correspondiente.

Para el año 2019, el estado de Baja California Sur, obtuvo un nivel de cumplimiento medio, con una calificación de 80%, ubicándose por debajo de la media nacional (85), en el lugar 21, reportando incluso una mejoría en el porcentaje de cumplimento, entre 2017 y 2019.

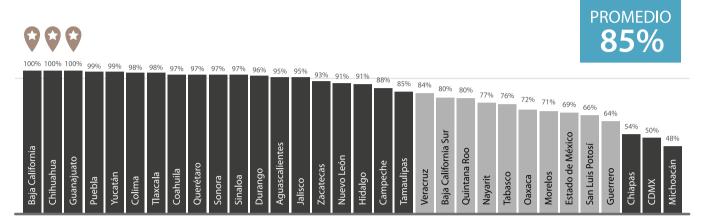
FIGURA 6. CUMPLIMIENTO DE TRASPARENCIA PRESUPUESTAL 2019



### FIGURA 7. AVANCES Y RETROCESOS 2017-2019 (PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO)

15 MEJORAN	15 RETROCEDEN	2 SE MANTIENEN
Aguascalientes Baja California Sur Durango Guanajuato Hidalgo Nayarit Nuevo León San Luis Potosí Sinaloa Sonora	Campeche Chiapas Coahuila Colima Ciudad de México Guerrero Jalisco Estado de México Michoacán Morelos	Baja California Chihuahua
Tabasco Tamaulipas Veracruz Yucatán Zacatecas	Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Tlaxcala	

### **GRÁFICA 19.** CUMPLIMIENTO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL 2019



Fuente: Evaluación del índice Presupuestal Estatal, 2019

Una constante en cuanto a ocultamiento de información en todas las entidades federativas, incluyendo a Baja California Sur, es lo respectivo a deuda pública (tasas o plazos de contratación, así como el destino de la deuda), sueldos y salarios/ plazas (sueldos del personal docente federal y estatal, contrataciones de base, honorarios o confianza) y fideicomisos (saldos a fideicomisos y los recursos que se les asigna en el ejercicio fiscal correspondiente).

Al analizar el nivel de cumplimiento de Baja California Sur, por cada una de las 10 secciones que conforman el índice, se observan que las áreas de menor puntuación son: tabuladores/plazas con 56% de cumplimiento, rubros específicos con 67% y deuda pública, con 100%

### FIGURA 8. CUMPLIMIENTO IIPE 2008-2019



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2019

Por su parte, el Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), elaborado también por IMCO, mide la calidad de la información presupuestal de 453 municipios y delegaciones del país. Fue creado para entender cómo, cuánto y en qué se destinan los recursos públicos municipales, como la provisión de bienes y servicios. Su estudio y análisis tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas contables que ya han sido implementadas en el ámbito municipal. Cabe destacar que la última medición disponible de este índice corresponde a 2017. (IMCO, s.f.)

El IIPM incluye información de cuatro de los cinco municipios del estado de Baja California Sur: La Paz, Los Cabos, Comondú y Mulegé.

### Barómetro de Información Presupuestal Municipal 2020

LOS CABOS - 162 44% calificación

MULEGÉ - 189 38% calificación

LA PAZ - 21729% calificación

COMONDÚ - 22824% calificación

Por parte de los congresos locales, a pesar de llevar a cabo funciones de incidencia directa en la vida de la ciudadanía, distan mucho de ser monitoreados y evaluados al nivel de las administraciones públicas estatales. Para cubrir este vacío, el IMCO desarrolla el Informe Legislativo que tiene como objetivo poner a disposición de la ciudadanía, datos para mejorar su funcionamiento y fortalecer su diseño institucional. Uno de los componentes es este informe, es el relativo a manejo de recursos a través del cual, se da seguimiento a la planeación y administración del gasto de los congresos locales, identificando las diferencias presupuestales entre congresos, así como la ejecución de recursos en funciones que no les corresponden. (IMCO, s.f.).

El presupuesto asignado al Congreso del Estado de Baja Californias Sur en 2019 y 2020, fue:

#### PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

CONGRESO	CONGRESO 2020	CONGRESO 2020	DIFERENCIA	VARIACIÓN	NÚMERO DE DIPUTADOS	COSTO POR DIPUTADO 2020	COSTO POR DIPUTADO 2019
Baja California Sur	\$234,000,000.00\$	214,000,000.00	\$20,000,000.00	9%	21	\$11,142,857.00	\$10,190,476.00

Por último, en cuanto a la planeación y ejecución de programas sociales en el Estado, conviene considerar que 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.

En su edición 2019, el IDES evaluó las capacidades de las 32 entidades federativas para la implementación de su política de desarrollo social local durante el ejercicio fiscal 2018.

El IDES busca generar evidencia relevante y útil para fortalecer las capacidades institucionales con las que cuentan las entidades federativas para implementar políticas de desarrollo social efectivas, abiertas y participativas y, eventualmente, generar las condiciones para que dichas capacidades generen impactos positivos en la disminución de la pobreza en cada estado, a través de sistemas virtuosos de co-creación, seguimiento y evaluación de programas y acciones estatales de desarrollo social.

Dentro de esta primera variable de la dimensión, se identificó que la entidad cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo (PED), así como con un Plan Sectorial de Desarrollo Social, donde se establecen los bienes, productos y/o servicios que se buscan brindar a la población en materia de política social. Además, estos documentos están vinculados de forma explícita con las metas nacionales; no obstante, la entidad continúa sin reportar una planeación programática presupuestaria en dicha materia, es decir, no se identificaron los recursos a destinar por programa o acción social para los subsecuentes ejercicios fiscales; y carece de una vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Por su parte, en cuanto a los aspectos programáticos, la entidad mantiene un desempeño desfavorable en el proceso de transparentar los recursos aprobados dentro del Presupuesto de Egresos, ya que solo el 10% de los programas y acciones sociales ejecutados durante 2018 fueron localizados en dicho documento y, aunque la cifra muestra un ligero avance en términos porcentuales comparado a la edición del Índice anterior, aún se requieren mejorar los esfuerzos para alcanzar niveles óptimos.

En cuanto a la existencia de disposiciones normativas que regulan el funcionamiento de los programas y acciones en materia de desarrollo social -Reglas de Operación (ROP) o lineamientos-, se identificó un retroceso, ya que en la medición anterior del IDES, el porcentaje de programas sociales que fueron localizados con dicho instrumento fue del 55%; sin embargo, este año se redujo al 40%.

Es importante mencionar que al garantizar la existencia de ROP para cada programa y acción social, se mejora la eficiencia y eficacia en el otorgamiento de recursos públicos, al establecer criterios claros para la coordinación entre dependencias.

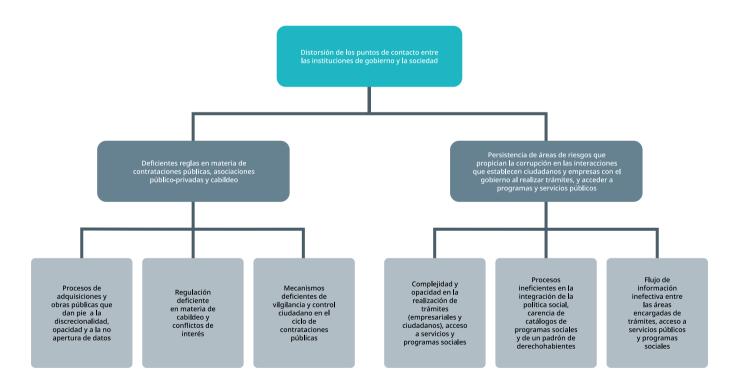
Finalmente, sobre los reactivos relacionados con la población potencial, si bien en la entidad el 80% de los programas y acciones sociales cuenta con una definición de esta, en la cuantificación el porcentaje disminuye al 30%, por lo tanto, este reactivo persiste como área de oportunidad.

Los resultados de la dimensión muestran que, comparados con la medición 2018, en el estado se mantienen vigentes múltiples áreas de oportunidad en materia de desarrollo social abierto y participación ciudadana; ejemplo de ello, es que continúa siendo escaso el porcentaje de programas con resultados de indicadores de gestión publicados en formato de datos abiertos (.xlsx o .csv), al ubicarse solo indicadores de gestión para el 40% de éstos; mientras que, en cuanto a indicadores estratégicos la presentación en dicho formato continúa siendo nula. Asimismo, ninguno de los programas mostró mecanismos para conocer la opinión de los beneficiarios de los programas y acciones de desarrollo social y; en los mismos términos, persiste la falta de generación y/o difusión de los informes sobre el seguimiento a los ASM.

Asimismo, la entidad continúa sin publicar evidencia de prácticas de contraloría social de los programas y acciones en materia de desarrollo social estatal, a pesar de contar con una normativa vigente que regula su implementación en la entidad y, en los mismos términos, se mantiene la falta de mecanismos de participación ciudadana enfocados en el rediseño y/o actualización de los programas y acciones sociales estatales.

Por último, Baja California Sur mantuvo con un buen desempeño, la publicación de evidencia sobre la participación de la ciudadanía en la conformación de los instrumentos de la planeación del desarrollo estatal, así como una mejora en la publicación de padrones de beneficiarios en formato de datos abiertos, al ubicar al 60% de los programas y acciones de desarrollo social estatal, cifra que supera lo obtenido en el IDES 2018.

### FIGURA 9. RAÍZ CAUSAL 3.- DISCRECIONALIDAD EN PUNTOS DE CONTACTO GOBIERNO-SOCIEDAD





### 8.5 Causa 3: Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad

No basta con adecuar normas o procesos, ni concientizar a la población con respecto a valores de integridad: resulta fundamental intervenir en aquellos espacios en los que gobierno y sociedad establecen contacto. y en donde existan mayores riesgos de que la corrupción ocurra.

(Política Nacional Anticorrupción, 2020)

La tercera raíz causal analiza el conjunto amplio de interacciones entre ciudadanía y gobierno en los cuáles se generan las oportunidades para el uso de la discrecionalidad y arbitrariedad como normas.

En este apartado se incluyen distintos tipos de contactos entre gobierno y sociedad: la realización de trámites o el acceso a servicios públicos por parte de la ciudadanía o de una empresa; así como los beneficios de un programa social. También se contemplan las transacciones que implican importantes sumas de recursos públicos, como son las adquisiciones o contratación de servicios para obras de infraestructura.

Sobre éstos, el diagnóstico marca las áreas en las cuáles se debe actuar para la reducción de los riesgos de corrupción.

Es importante destacar que en cada tipo de interacción es posible hallar problemáticas específicas que requieren recursos igualmente específicos de política pública.

Bajo las condiciones sistémicas actuales, expuestas ampliamente a lo largo de este diagnóstico, cada trámite (realizado por particulares o empresas), solicitud de servicio, obtención de beneficios derivados de programas sociales, operación de compra-venta o de contratación en los que la ciudadanía entra en contacto con áreas y personas en el servicio público, representa una potencial oportunidad para la comisión de hechos de corrupción. Los montos económicos implicados en estas transacciones pueden variar desde montos mínimos, hasta importantes sumas de dinero.

Cada tipo de intercambio representa particularidades y desafíos específicos, mismos que requieren de estrategias diferenciadas, trámites, servicios y programas públicos.

Otra forma de conocer la percepción de la ciudadanía es a través de las vivencias cotidianas de la población en la interacción con autoridades y servidores públicos al realizar trámites.

En el estado de Baja California Sur, tal como ocurre a nivel nacional, las tasas de prevalencia de corrupción (medida como la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción), fue de 19,946 por cada 100 mil habitantes en el estado, para el año 2019. Además, como se observa en la gráfica a continuación, las cifras disminuyen según se mida:

- Lo que la gente cree o ha escuchado respecto de la existencia de corrupción al realizar trámites.
- Lo que personas conocidas le contaron respecto de la existencia de corrupción al realizar trámites.
- La experiencia personal respecto de la existencia de corrupción al realizar trámites.

Por esta razón, el combate a la corrupción requiere de un esfuerzo de inteligencia institucional para detectar y atajar las oportunidades de captura y/o desviación de recursos y decisiones públicas. Pero no solo en un sentido general y abstracto sino a partir de la evidencia empírica disponible; es decir, del aprendizaje, de la experiencia acumulada y de la memoria institucional registrada sobre la forma en que las normas son aplicadas, sobre la calidad de los procedimientos, las cualidades de los entornos de relación entre autoridades y sociedad y la forma en que se toman las decisiones que han generado situaciones de corrupción.

La inteligencia institucional ha de estar construida a partir del registro de los casos en los que efectiva, reiterada o incluso sistemáticamente se han detectado actos de corrupción. Y ha de realizarse sobre la base de la evidencia acumulada en los casos observados, a partir de un sistema de precedentes. A su vez, las instituciones responsables de combatir el fenómeno deben estar dotadas de autoridad para actuar sobre las zonas de riesgo, ordenando la modificación de las condiciones en las que la captura o la desviación de recursos y decisiones hayan desembocado en actos de corrupción. Empero, las autoridades responsables de combatir la corrupción no deben suplir, en ningún caso, la actuación de las oficinas públicas donde ese fenómeno tiene lugar, ni éstas deben omitir el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de ese proceso de inteligencia institucional.

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

Realizar trámites, solicitar servicios y buscar acceso a programas sociales son puntos de contacto que requieren de la interacción entre ciudadanos y servidores públicos. Precisamente, a través de ese contacto existe la posibilidad que surja la corrupción en forma de soborno, al solicitar el servidor público un pago extraordinario para que el trámite

se realice, se reciba el servicio solicitado o se acceda al programa social al que se tiene derecho.

En general, los factores que inciden en la ocurrencia de hechos de corrupción en la realización de trámites son:

- La necesidad de que las personas acudan a oficinas de gobierno (situación que incrementa riesgos de corrupción dado el contacto directo con servidores públicos);
- 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,
- La presencia de asimetrías de información (hecho que incrementa los riesgos de corrupción, dado el desconocimiento de las personas sobre los requisitos que se deben cumplir).

Considerando la información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (INEGI, 2019), de un total de 357.4 millones de trámites realizados en el ámbito nacional, se estima hubo incidencia de actos de corrupción en 5.9 millones de trámites (1.7%). Los trámites que acusaron mayor incidencia de corrupción fueron: contacto con autoridades de seguridad pública (59.2%); otros pagos, trámites o solicitudes (44.9%); permisos relacionados con la propiedad (25%); trámites ante el Ministerio Público (24.8%); trámites municipales (22.2%) y trámites en juzgados o tribunales (16.4%). Es decir, los puntos de contacto en los que la incidencia de corrupción se lleva a cabo en 8 de cada 10 trámites, pagos, servicios y/o permisos, se ubican en seguridad pública y justicia, trámites vehiculares y permisos relacionados con la propiedad.

Las medidas que se pueden emplear para reducir los riesgos de corrupción en estos ámbitos son fundamentalmente:

 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.
- La simplificación de este tipo de procesos para disminuir las barreras que enfrentan las personas en su interacción con los servidores 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 servidor público solicite un soborno para la realización de algún trámite.

De acuerdo con la ENCIG 2019, para el estado de Baja California Sur, el promedio de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados por persona se estima en 10.7, esto significa 1.4 pagos más que la media nacional, la cual se ubicó en 9.3 pagos. Los usuarios que acudieron a presentar sus pagos, trámites o solicitudes en su mayoría lo hicieron en las instalaciones de gobierno (73.2%) y en cajeros automáticos o kioscos inteligentes (17.8%).

El 72.4% de la población de Baja California Sur percibió a la inseguridad y delincuencia como el problema más importante en la entidad, seguido de la corrupción con 48.4% y mal desempeño del gobierno con 31.4%, resultados similares a lo reportado a nivel nacional.

En el ámbito estatal al preguntarle a los encuestados en la EPCBCS 2020, si alguna te encuentras en la situación donde te pidan dinero a cambio de agilizar o autorizar un trámite o servicio, ¿Qué haces?, el 63% de los encuestados comento que no da dinero por la realización del trámite o servicio y como segunda la opción que no doy el dinero y denuncio el acto con un 22%.

En Baja California Sur, en promedio una persona realizó 10.7 trámites, pagos o solicitudes de servicios en el año. De estos, 4 de cada 10 personas, acudieron a instalaciones de gobierno para realizarlos, lo cual habla del rezago en materia de digitalización de los trámites y servicios. Por su parte, 17.8% de las personas los realizaron vía cajero automático o quiosco inteligente y sólo 2% usaron internet. Cabe señalar que se mantiene el mismo porcentaje entre 2017 y 2019 a las personas que utilizaron internet. El pago en tiendas, bancos o farmacias fue del 5.1%. (INEGI, 2019)

Como se observa en la gráfica a continuación, sobre la digitalización de los trámites, la encuesta revela que menos de 3 personas de cada 10, llenó y envió algún formato por internet para iniciar, continuar o concluir trámites y 5.8% usó redes sociales para presentar queias, denuncias o comentarios en las cuentas de gobierno.

Es importante destacar que 6 de cada 10 personas que realizaron algún pago, trámite o solicitud de servicio reportaron haber tenido un problema. El problema más frecuentemente reportado (68.9%), fue el de haber encontrado barreras para la realización del trámite. También es importante aclarar que 20.1% reportaron haber enfrentado asimetrías de información como problema. Lo anterior da cuenta de los casos en los cuales la información sobre la documentación, pagos y requisitos en general, no se encuentra disponible, es confusa, ambigua o incompleta o bien, no resulta clara para la ciudadanía.

### Contrataciones públicas

El Estado, en cualquiera de sus poderes y niveles de gobierno lleva a cabo contrataciones públicas, de montos variables, para desarrollar sus funciones constitucionales y legales. Se trata de una herramienta fundamental para el cumplimiento de los objetivos de estado, siempre y cuando se ejerzan los recursos para la provisión de bienes y servicios bajo estrictos criterios de calidad, oportunidad y costos (COFECE, s.f.).

Las contrataciones públicas abarcan las adquisiciones de bienes y servicios; las contrataciones de obra pública y servicios relacionados con las mismas y los proyectos de asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura o la prestación de servicios públicos.

Dentro del ámbito de las interacciones que involucran al gobierno y a la ciudadanía, el tema de las contrataciones públicas es crucial debido a la finalidad de estas, por un lado: posibilitan impulsar el desarrollo social y económico, pero por otro movilizan grandes montos económicos. Si estas no se desarrollan con base en reglas y procedimientos claros, justificados y homologados, considerando en todo momento la posibilidad de conflictos de intereses, la existencia de espacios de riesgo para incurrir en hechos de corrupción es enorme (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

Por su parte, las entidades federativas como cualquier instancia pública deben trabajar con el objetivo de beneficiarse de las mejores condiciones de contratación en cuanto a precios, calidad, financiamiento y oportunidad. De allí la necesidad de construir e institucionalizar sistemas de contratación pública basados en procedimientos transparentes, eficientes, justificables e imparciales de tal forma que se asegure la provisión de bienes y servicios esenciales ajustados a los estándares mínimos de calidad.

En el país, pese a que existe la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), este marco normativo no es aplicable a todos los ámbitos, poderes del estado, ni niveles de gobierno, así como tampoco a las 32 entidades federativas.

La heterogeneidad normativa actual para el ejercicio de recursos federales y estatales genera ambigüedad y riesgos de arbitrariedad. La falta de una Ley General para la regulación de todos los procesos de contratación en todos los ámbitos produce que los procedimientos no partan de los mismos principios generales de competencia e imparcialidad, a la vez que obstaculiza la transparencia y la participación porque no son criterios constantes en todas compras que realiza el Estado mexicano (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020).

El estudio Miscelánea de Obstáculos Regulatorios

llevado a cabo por la COFECE en 2016, muestra que las leyes en materia de contrataciones públicas de las entidades federativas pueden obstaculizar la competencia y la imparcialidad ya que existen 32 marcos normativos distintos para realizar estos procedimientos, generándose con ello, espacios para la arbitrariedad y contrataciones a modo, sin considerar los criterios básicos de calidad, eficiencia y precio (COFECE, s.f.).

De manera concreta, lo que este estudio presenta es que, aunque la regulación entre entidades federativas varía, existen situaciones comunes:

Los principales obstáculos regulatorios son:

- Requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes, en detrimento de otros.
- Restricciones que limitan la capacidad de las empresas para competir y diferenciarse entre sí.
- Incentivos a los agentes económicos para reducir la rivalidad competitiva entre sí u obstaculizar el ingreso de competidores.
- Costos elevados de participación.
- Ausencia de mecanismos institucionales que favorezcan la competencia.
- Falta de certeza jurídica.

Relacionado con lo anterior, el ejercicio Métrica de Transparencia de Obra Pública, muestra que en el país no se han institucionalizado los procesos de planeación en el mediano y largo plazo, sino que éstos se elaboran para el corto plazo, bajo la lógica del periodo que dura una gestión administrativa. Además, estos proyectos no parten de diagnósticos y estudios previos, lo cual repercute en improvisaciones, retrasos y duplicación de tareas, llevando a mayores costos.

La falta de planeación abre paso a la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y los contratistas que se requieren, además coarta la capacidad de vigilar que los trabajos sean de calidad por no haberse precisado todas las condiciones al inicio. Lo anterior repercute en el encarecimiento posterior de la obra y en la necesidad de hacer ajustes que en sí mismos, abran paso a riesgos de corrupción (México Evalúa, s.f.).

Con la finalidad de tener una aproximación del ejercicio de gasto en contrataciones públicas en el estado de Baja California Sur, se analizan los contratos firmados en 2019 publicados en la Plataforma CompraNet, es decir, se trata de recursos federales, ejercidos en el Estado.

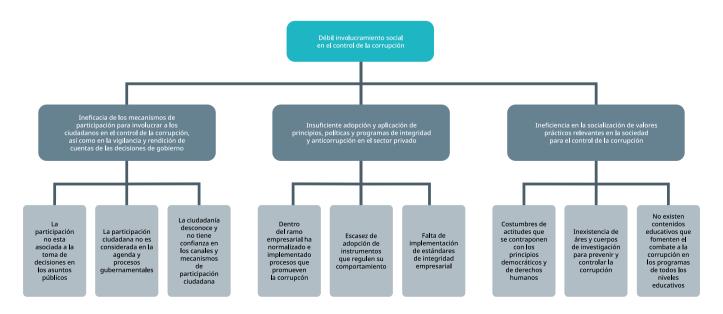
#### Cabildeo

El cabildeo es una práctica aún muy incipiente en la sociedad mexicana. Sirve a los propósitos específicos de grupos de interés, para posicionar sus temas en la agenda pública y de gobierno Sin duda alguna se trata de una herramienta sumamente poderosa ya que en sí misma encierra el ejercicio de derechos como el acceso a la información pública y la participación, sin embargo, sin principios y normas claras de funcionamiento, puede albergar riesgos de corrupción.

Estudios realizados por Organizaciones de la Sociedad Civil expertas en el tema, y documentados en la PNA, señalan que en México es usual el empleo de prácticas indebidas en las decisiones públicas, opacidad en la planeación y ejecución de las políticas públicas, así como potenciales riesgos de captura de las autoridades por parte de grupos de interés.

En términos generales, los esfuerzos por establecer una regulación de cabildeo en el área legislativa, nacional y estatal, en general, se limitan a transparentar las relaciones entre cabilderos y legisladores; prohibir el cohecho; y obligar a que las y los legisladores se abstengan de intervenir en situaciones donde incurran en conflictos de interés. Falta mucho en cuanto al fortalecimiento del marco normativo sobre todo en la tipificación de faltas y en el establecimiento de las sanciones respectivas, así como en la apertura amplia y accesible de la información para el escrutinio público.

### FIGURA IO. RAÍZ CAUSAL 4.- DÉBIL INVOLUCRAMIENTO DE LA SOCIEDAD Y EL SECTOR PRIVADO



# 8.6 Causa 4: Bajo nivel de involucramiento de la sociedad y el sector privado

La participación ciudadana también asegura que la interacción social no se salga de un cauce institucional, armónico y, sobre todo, democrático. En este sentido, la participación ciudadana es la clave para reconstruir y transformar el espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

(Participando por México, s.f.)

La cuarta raíz causal da cuenta del débil involucramiento de la sociedad y del sector privado en el control de la corrupción, lo cual deriva en un pobre involucramiento y corresponsabilidad de la sociedad civil en la toma de decisiones. Como se ha observado en el diagnóstico, los pocos e inefectivos mecanismos de participación ciudadana para un verdadero ejercicio de gobierno abierto, generan un gran vacío en materia de corresponsabilidad.

Por otro lado, se observa también la inexistencia de los procesos educativos formales para la prevención de la corrupción, así como la carencia de cuerpos académicos para el desarrollo de líneas de investigación en la materia. El sector empresarial, como un relevante sector social por donde pasan importantes flujos de intercambio de recursos, también debe asumir su papel en el tema, incorporando en su quehacer rutinario, políticas de integridad empresarial.

Como se mencionó desde un inicio, cuando se planteó el concepto de corrupción sobre el cual trabajará la PEABCS, se retoma una visión sistémica de la misma, en tanto se considera que la corrupción encuentra condiciones de permanencia y reproducción desde el propio entorno social, es decir, se encuentra afianzada como un patrón en la sociedad, que en muchas ocasiones se ha normalizado como mecanismo cotidiano.

Al respecto, el documento de la PNA reconoce, retomando la experiencia internacional, que aquellas iniciativas de control de la corrupción que han logrado mejores resultados son las que han propiciado el involucramiento y corresponsabilidad social.

Los mecanismos empleados son diversos, ya sea que tiendan a la modificación de la estructura de valores sociales, al fortalecimiento de la participación en general, de la vigilancia gubernamental en particular o a través de fomentar la integridad desde la iniciativa privada.

Es claro además, que el planteamiento de acciones y mecanismos debe ser integral, es decir, no limitado a la participación e involucramiento de la ciudadanía en los espacios propios y específicos abiertos para labores de contraloría social, sino que debería poder extenderse hacia esquemas amplios de participación ciudadana a través de los cuáles sea posible monitorear las políticas y acciones gubernamentales en todo su proceso, desde su diseño hasta el impacto de las mismas, conforme a los distintos temas y problemáticas de interés común. Estas son justamente las premisas fundantes del Gobierno Abierto, desde donde se impulsan acciones de co-creación gobierno-ciudadanía para la búsqueda de las soluciones que mejoren realmente la calidad de vida de las personas y el acceso a los derechos humanos.

En Baja California Sur, los ejercicios reales de Gobierno Abierto son apenas incipientes. Si bien existen mecanismos de participación, exigidos por ley para el desarrollo de planes y programas estatales y municipales (planes de desarrollo) principalmente, las posibilidades reales de hacer incidencia política, es decir, ir más allá de la consulta popular para participar activamente en las decisiones de gobierno, son aún muy limitadas.

El CNGSPySPE y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales CNGMyD) generan, de manera periódica, información sobre la apertura de espacios para la participación y/o consulta en los distintos ámbitos de gobierno. Además, definen dos formas a través de las cuales la participación se produce: los espacios de participación y/o consulta ciudadana y las propuestas y/o peticiones de atención recibidas por parte de la ciudadanía.

En el año 2016, la organización Participando por México, publicó los resultados de un estudio sobre Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal llevado a cabo en 2015, cuyo objetivo fue obtener información sobre la oferta institucional de éstos, por parte de los gobiernos municipales.

Conceptualizaron a los mecanismos de participación ciudadana como el conjunto de reglas, espacios, procesos, instrumentos, formas y acciones institucionalizados con los que interactúan la ciudadanía y las autoridades para influir en procesos de decisión pública.

Analizaron la oferta de mecanismos, clasificándolos en 4 categorías a través de las cuáles se ejerce la participación ciudadana: (1) mecanismos de democracia directa (Ej. referéndum y plebiscito); (2) mecanismos de democracia deliberativa (Ej. presupuesto participativo y Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN); (3) mecanismos consultivos (Ej. consulta ciudadana y comités vecinales), y (4) mecanismos de atención ciudadana (Ej. contraloría ciudadana y sistemas de quejas y denuncias).

Según la normatividad vigente, ningún municipio

del estado cuenta con mecanismos de democracia directa ni de atención ciudadana. En cambio, según las normatividades municipales existen mecanismos consultivos y de democracia deliberativa, como es el caso de los COPLADEMUN.

Cabe aclarar que, el hecho de que los mecanismos existan en la norma no significa que se encuentren institucionalizados y operando de manera sistemática en la realidad.

El estudio concluye, que en general, en el país, predominan mecanismos que generan una participación consultiva o selectiva en procesos de toma de decisión, sin embargo, la generación y consolidación de espacios y mecanismos de incidencia directa en la toma de decisiones alrededor de todo el ciclo de vida de las políticas públicas, es un tema pendiente en la agenda de todos los niveles de gobierno (Participando por México, s.f.).

En 2017, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en conjunto con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) llevaron a cabo un ejercicio denominado Métrica de Gobierno Abierto.

Como se comentó en líneas previas, gobierno abierto es un concepto reciente en las agendas públicas y gubernamentales que integra el componente de transparencia con el de participación ciudadana, bajo modalidades que va desde la consulta hasta la co-creación (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2016 y 2017).

El ejercicio Métrica de Gobierno Abierto, lleva a cabo una metodología novedosa para estimar el nivel de acceso de la ciudadanía al guehacer gubernamental (transparencia) y a la incidencia en las decisiones (participación ciudadana). Este ejercicio pretende, además, sentar una línea base sobre la política de Gobierno Abierto del Estado mexicano.

La métrica considera que un gobierno es abierto cuando hace accesible información útil para la ciudadanía y cuando los mecanismos de participación posibilitan un verdadero involucramiento en la toma de decisiones. Además de las dos dimensiones mencionadas, el ejercicio considera dos perspectivas: la del gobierno y la de la ciudadanía.

Cabe también destacar que las revisiones incluyen a nueve tipos de sujetos obligados: ejecutivo, legislativo, judicial, autónomos, descentralizados, universidades, sindicatos, partidos y fideicomisos.

En el año 2019, se publicó la segunda edición de este índice, el cual arrojó un resultado nacional de 0.52, valor que representa un incremento de 13 décimas respecto a la medición de 2017. La calificación obtenida en el Índice de Gobierno Abierto (IGA) resulta de un promedio simple de las calificaciones en dos dimensiones. La calificación de la dimensión de transparencia es de 0.64, y está compuesta por transparencia desde la perspectiva gubernamental (0.72) y desde la ciudadana (0.56), mientras que la dimensión de participación es de 0.41, y está compuesta por la calificación de participación desde la perspectiva gubernamental (0.19) y participación desde la ciudadanía (0.58).

Al igual que en 2017, al desglosar el índice en sus componentes, se observa que la dimensión de transparencia tiene un valor muy superior a la de participación. Lo anterior se debe fundamentalmente a los avances en las instituciones y normativa en materia de transparencia, mientras que no existe aún un marco normativo ni institucional avanzado en materia de participación ciudadana.

Como se mencionó, ambas dimensiones son analizadas desde la perspectiva gubernamental y ciudadana. En el caso específico de la dimensión de participación ciudadana, desde la perspectiva de gobierno se evalúa en qué medida el gobierno dispone de una oferta de mecanismos para la participación ciudadana. Por su parte, desde la perspectiva ciudadana, se analiza qué tanto la ciudadanía tiene las posibilidades de activar los mecanismos que le posibilitan la participación real para incidir en su desempeño cotidiano. Bajo este enfoque, el ejercicio muestra que los gobiernos no cuentan con mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones y cuando los tiene, son mínimos, dispersos e ineficaces y, aunado a ello, la ciudadanía no logra participar activamente en la toma de decisiones.

En comparación con la línea base presentada en la Métrica 2017, la calificación global nacional aumentó. En estos dos años se destaca un incremento notable en la calificación del funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información y de la disponibilidad de información de obligaciones de transparencia en los portales institucionales. En cambio, respecto del componente sobre atributos de calidad y celeridad de las respuestas, no se observan cambios relevantes en la calificación, debido a tiempos largos de respuesta, contenidos poco claros e incompletos.

En la dimensión de participación ciudadana, hubo mejoras en el subíndice que mide la existencia y funciona- miento de espacios para que la ciudadanía haga llegar a las oficinas públicas de participación ciudadana, pero los sujetos obligados, pese a su obligatoriedad, no cuentan con evidencia de la existencia de espacios de participación ciudadana con incidencia real.

Una situación similar se observa cuando se analiza el índice en los estados.

El diagnóstico presentado, da cuenta de cuáles son los principales temas que deben ser colocados en la agenda estatal y en las municipales, en cuanto a la vinculación de la sociedad civil en la construcción de sistemas libres de corrupción. La creación de esquemas y modelos robustos de participación ciudadana, basadas en ejercicios reales de gobierno abierto, que trasciendan las lógicas consultivas, y promuevan la co-creación entre autoridades y ciudadanía, son una cuenta pendiente y un eje modular en el diseño de una política anticorrupción.

Para llevar a cabo este diagnóstico (el segundo en su tipo), se recuperaron los siguientes conjuntos de variables organizados en 10 principios:

- 1. Derecho a la Información.
- 2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.
- 3. Información Parlamentaria.
- **4.** Información Presupuestal y Administrativa.
- 5. Información sobre Legisladores y Servidores Públicos.
- 6. Información Histórica.
- 7. Datos Abiertos y Software Libre.
- 8. Accesibilidad y Difusión.
- **9.** Conflictos de Interés.
- **10.** Legislan a favor de gobierno abierto.

A nivel federal y tras analizar los congresos locales, los resultados apuntan a la necesidad de contar con mayores recursos de promoción de las agendas gubernamentales y parlamentos abiertos, disponibilidad y accesibilidad de la información de las y los legisladores y, un tema fundamental: los conflictos de interés. Sobre este último punto, ningún congreso local alcanza calificación aprobatoria.

A continuación, se muestran los resultados obtenidos para el estado de Baja California Sur y se explican brevemente, con la finalidad de arrojar luz sobre las acciones de política pública en la materia.

Los únicos conceptos (de los 10 enumerados anteriormente) en los que el estado obtiene el 100% son: derecho a la información e información histórica.

Sobre el primero, al igual que en el resto de las entidades, la calificación es alta debido a que se trata de información base de las obligaciones de transparencia incluidas en el marco normativo en el país: se refiere a estructura.

El concepto de Parlamento Abierto hace alusión a una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones (rendición de cuentas), que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva e involucra en sus procesos a la pluralidad de grupos políticos y sociales, todo lo anterior, usando estratégicamente las TIC. (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017).

Los principios que obtuvieron las peores calificaciones son:

- · Información sobre legisladores y servidores públicos: en este rubro se califica la disponibilidad de información sobre las y los legisladores, el ejercicio de la función pública de representación que tiene asignada e información patrimonial y de intereses. Se obtiene una baja calificación debido a la baja calidad de la información publicada, además de constatar la inexistencia de la información sobre situación patrimonial y de conflictos de interés. Esto último figura como obligación en las leyes del SNA, aunque su publicidad no es obligatoria.
- · Legislan a favor del gobierno abierto: Baja California Sur, no incluye las acciones de gobierno abierto en su marco normativo, aunque hay ejercicios estatales bajo sus principios. Se trata de una agenda incipiente aún con necesidades específicas de fortalecimiento.
- · Conflictos de interés: busca evaluar la existencia de disposiciones que eviten y detecten el conflicto de interés, es decir, sólo detecta si está regulado de manera interna en leyes o reglamentos. En Baja California Sur, las y los diputados tienen la obligación de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tengan un potencial conflicto de interés; no obstante, no hay regulación específica obre cabildeo, no se publican los casos de conflicto de interés que surgen en la legislatura, ni se cuenta con obligación de presentar declaración de intereses al inicio de la legislatura, ni mucho menos, con un registro público actualizado de estas.

- Información presupuestal y administrativa: en este rubro, desde la fecha en que reporta el estudio y la actual, se observan avances, aunque aún falta información correspondiente a presupuesto aprobado y ejercicio por los órganos administrativos y el presupuesto aprobado y ejercido por legislador.
- Datos abiertos y software públicos: hay faltantes importantes de información, como, por ejemplo, las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales, los registros de votaciones, las versiones estenográficas y presupuestos, todos estos en formatos abiertos. Tampoco se utilizan softwares públicos.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), es el mecanismo mediante el cual se crearon leyes e instituciones, que cuentan con la participación de organismos y ciudadanos para enfrentar de manera distinta y amplia este problema ampliamente generalizado en las instituciones mexicanas. Porque la corrupción es un problema que afecta la gobernabilidad democrática de México.

La meta del SNA, es que sea presidido por los ciudadanos y servirá a los ciudadanos. Crea instituciones fuertes y autónomas para prevenir y castigar la corrupción. El SNA se creó para coordinar a las autoridades, federales, estatales y municipales, para que prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Partiendo de que la ciudadanía no es un estado del ser, es un ejercicio social, un órgano que hay que vigorizar con la práctica continua, actuando hacia el poder público, para que se abra y transparente, para que mejore su eficacia bajo nuestra vigilancia. Por tanto, la ciudadanía activa no intenta en sus objetivos interferir ni suplantar a los órganos de gobierno: se trata de hacer su crítica, de exhibirlos, de exigirles que cumplan con sus obligaciones; se trata de mejorar nuestra vida pública, de mellar y a su vez ser partícipe del tipo y forma de gobierno que creemos merecer, porque nos acompaña la certidumbre de que la sociedad mexicana vaya por delante de su clase política.

Pretendemos con el Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Sur, crear una plataforma y vínculo ciudadano de la sociedad sudcaliforniana, para obligar a la clase política a participar en una nueva era de congruencia con sus declaraciones. Nos interesa que la palabra y los hechos del ejercicio del poder, vuelvan a tener valor y credibilidad, que no prevalezca la simulación y el enriquecimiento ilícito de miembros de un grupo o partido político, incrustado en las instituciones gubernamentales.

El sistema político mexicano actual, ha transitado del sistema autoritario, presidencialista y corporativista que prevaleció a partir de los años treinta del siglo pasado, y se ha transitado a una forma de ejercer el poder político en la que la relación entre Estado y sociedad ha dejado de ser una relación vertical entre soberano y súbditos, para convertirse en una interacción más simétrica entre Estado y ciudadanos. Este logro ha sido fruto de una larga lucha emprendida por sectores críticos de la sociedad, misma que se encuadra dentro de un creciente proceso de ciudadanización de la política.

Toda vez que los actores políticos gobernantes a la fecha en su acción gubernamental se autonombran como los actores del ejercicio del contrato social, como los "revolucionarios institucionales" y "democráticos", rebajaron al mínimo el nivel del discurso público. Acostumbrando a la sociedad mexicana, a leer entre líneas, a interpretar al revés, a no creer nada. Sin embargo, esta es una posición muy cómoda que, a fin de cuentas, no hace, sino que nuestros políticos sigan impunes declarando frases huecas, brindando información falsa, ofreciendo mentiras flagrantes, planes sin sustento, iniciativas que chocan con leyes locales o internacionales, promesas disparatadas.

De lo que se trata, es de crear una cultura de la responsabilidad, de los políticos hacia la sociedad y de la sociedad hacia los políticos. La labor de la sociedad, en una democracia, no se reduce a votar

y pagar impuestos: es una labor vigilante y atenta, de búsqueda para la auto-información, de crítica y de control.

Los pueblos tienen los políticos que se merecen. ¿Los pueblos tienen los políticos que se merecen?, ¿qué tanto nos representan?, ¿nos sentimos reflejados en ellos, sentimos que ellos nos van a permitir prosperar y vivir seguros?, ¿los sentimos personajes dignos o meros oportunistas en busca de poder? La democracia es, también, un proceso de aprendizaje, un ajuste tenso entre las necesidades sociales y los intereses partidistas. ¿Qué nos toca hacer? Presionar todo el tiempo, exigir transparencia y equilibrio de poderes, imponer procesos de rendición de cuentas. Nos toca, en pocas palabras, ciudadanizar el poder.

La "ciudadanización" es una respuesta radical a las décadas de subordinación a las que estuvo sujeta la sociedad mexicana, bajo intereses de los partidos politicos y grupos de poder.

La corrupción es condenable no solo porque revela la falta de ética de gobernantes y gobernados o porque es un ejemplo de la ilegalidad en la que se vive. Es un lastre también por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona que en México, se padece como un hábito cotidiano, como una práctica "normal" o "natural" en las transacciones de la vida diaria, de los negocios y del trato con los servidores públicos. La corrupción tiene costos sociales de gran magnitud: afecta la cantidad, calidad y acceso a la infraestructura y los servicios públicos, perjudica el capital social, reduce los ingresos gubernamentales y por tanto los recursos disponibles para gasto social y está relacionado con menor desempeño en la educación y salud de la población.

Los procedimientos a través de los cuales se toman decisiones en las administraciones públicas son generalmente abigarrados, obscuros y confusos. Se sabe que la discrecionalidad es enemiga de la honestidad; y también se sabe que, en todo el mundo, la multiplicación y la fragmentación de las reglas administrativas incrementan las oportunidades de discrecionalidad. No obstante, las instituciones destinadas a combatir la corrupción en México están fragmentadas y cada una tiende a multiplicar las reglas que han de seguir los funcionarios públicos.

Por lo tanto la primera premisa del Sistema Estatal Anticorrupcción, es necesario que deba atender las causas de la corrupción y no s0lo sus efectos; que nunca es suficiente encarar la corrupción desde una visión exclusivamente punitiva e individual; es decir, solo como la búsqueda de castigo a los corruptos, una vez que han cometido un abuso y este ha quedado acreditado. Atajar a la corrupción desde una perspectiva única de falta/castigo individual no solo omite las causas que la generan (normas, atribuciones, procedimientos y entornos de decisión) sino que además puede generar "vacunas sociales" que la acaben normalizando.

El Sistema Nacional Anticorrupción es la oportunidad de poner el jaque, a la voluntad política como motor de las verdaderas transformaciones y sustituirla por la participación ciudadana.

El SNA debía asegurar tres condiciones que subyacen en su diseño. La primera es atender a la corrupción por sus causas y no solo por sus efectos a través de una política pública integral que evite la fragmentación de esfuerzos institucionales. La segunda es desarrollar un diseño de inteligencia institucional que permita identificar las causas estructurales de la corrupción mediante la experiencia y la memoria institucionales. Y, finalmente, es la existencia de un entramado institucional de pesos y contrapesos entre las instituciones que combaten la corrupción.

Solo de esta manera se podrá ciudadanizar el ejercicio gubernamental del poder y fortalecer el contrato social entre gobernantes y gobernados, dentro de un marco de transparencia, legalidad, equidad de género y democracia. Es recuperar los derechos ciudadanos para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

La mejor manera para controlar la corrupción y disminuir la impunidad es construir una ciudadanía informada, participativa y activa.







### DISEÑO ESTRATÉGICO

Como se ha venido enfatizando, el análisis de la problemática reflejada en el diagnóstico se estructuró bajo la lógica de cuatro conjuntos de causas que se corresponden con los ejes contemplados en la PNA. Derivado de lo anterior, la PEABCS se alinea a dicho instrumento y establece cuatro pilares o ejes estratégicos y, en torno a ellos, se desprenden los procesos de prevención, detección, investigación, y sanción de presuntos hechos de corrupción y faltas administrativas en el estado de Baja California Sur.

### FIGURA II. ESTRUCTURA DE EJES Y TEMAS DE LA PEABCS



Además, con el fin de lograr una articulación armoniosa, integral, pertinente y sostenible, la PEABCS establece cuatro principios transversales, cuya misión es permear todo el ciclo de vida de este instrumento: diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación.12

**1. Coordinación institucional.** Para un adecuado desarrollo de la Política es clave la articulación, la coordinación, el intercambio de información y la vinculación entre las diversas instancias y entes públicos que conforman el SEABCS.

#### 2. Derechos humanos y perspectiva de género.

Mientras persistan los altos índices de corrupción en el estado y en el país, habrá limitaciones en el acceso efectivo de los derechos humanos, pero más aún, de la población y grupos que viven en evidentes condiciones de discriminación. El origen étnico o nacional, el sexo, la orientación sexual, identidad de género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, la condición de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, el estado civil y otras razones que puedan ser motivo de distinción, exclusión o restricción de derechos. De allí la importancia de partir de la base de que cualquier acto de corrupción, trae consigo una violación a los derechos humanos.

El énfasis en la perspectiva de género se explica por la clara afectación diferenciada que tiene la corrupción en las mujeres y los hombres. Adicionalmente, existen claros indicios de que es este grave problema una de las causas sustantivas de las desigualdades sociales, económicas y políticas que frenan el desarrollo sostenible de las mujeres. Gobierno abierto y participación social. La falta de claridad en los procesos de gobierno y la opacidad, han sido temas ampliamente detectados a lo largo del diagnóstico. De allí, que una medida de acción transversal sea la apertura del Estado para llegar a ejercicios verdaderos de gobierno abierto. Estos deben incluir sus tres pilares fundamentales: transparencia, colaboración o apertura por parte del gobierno y participación ciudadana, a través de procesos sustantivos de colaboración y co-creación entre autoridades de los tres niveles de gobierno y la sociedad civil.

3. Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico. Es impostergable la necesidad de diseñar y fortalecer las fuentes de información y generación de evidencia claramente expuesta, además de accesible, para la toma de decisiones.

La construcción de inteligencia institucional a través de la potenciación de la tecnología es, sin duda, un elemento que permitirá fortalecer la pronta y oportuna reacción por parte del estado para prevenir, detectar y substanciar hechos de corrupción. El desarrollo de plataformas interconectadas entre los estados y poderes, de las cuales pueda monitorearse, trazar y alertar procesos susceptibles de corrupción, ayudará a focalizar los esfuerzos y recursos en áreas de riesgo, maximizando así las capacidades institucionales.

ANTICORRUPCIÓN 12. Se sugiere consultar la Tabla 41 preguntas detonadoras para la transversalización de los princípios de la PAEBCS en su implementación, seguimiento y evaluación. BAJA CALIFORNIA SUR

## 9.1 Estructura narrativa: ejes, objetivos específicos y prioridades

La estructura narrativa de la PEABCS se compone de cuatro ejes, que a su vez contienen objetivos específicos y prioridades. Cada uno de los elementos que integran dicha estructura narrativa ha sido minuciosamente analizado por las y los integrantes del SEABCS, a fin de asegurar su viabilidad, pertinencia y sostenibilidad.

A partir de la naturaleza de dichas prioridades, se identifican los plazos en los que deberán ser desarrolladas, en donde:

**a)** El corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor.

- **b)** El mediano plazo en un periodo de entre tres y seis años.
- **c)** Finalmente, el largo plazo contempla prioridades de entre 6 a 10 años.

Por su parte, se reflejan las instituciones o actores responsables de coordinar la implementación de cada una de las prioridades, siendo estas las que integran el SEABCS, a excepción de los OIC del Poder Legislativo y Judicial y de los órganos autónomos.

Por último, se presenta una alineación a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En dicha alineación se reflejan los ODS con los que contribuye cada objetivo específico; además, se identifican las metas de esta Agenda con las que se tiene una contribución directa e indirecta.

### TABLA IO. ESTRUCTURA DE EJES Y OBJETIVOS DEL DISEÑO ESTRATÉGICO DE LA PEABCS

### Eje 1 · Combatir la corrupción y la impunidad

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 1**

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

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 2**

Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de expedientes por faltas administrativas y carpetas de investigación por causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

### Eje 2 · Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 3**

Fortalecer el servicio público mediante la implementación del servicio profesional de carrera y mecanismos de integridad homologados a la escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, imparcialidad, máxima publicidad, consistencia estructural, capacidad funcional y ética.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 4**

Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación con un enfoque de gobierno abierto, derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 5**

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

### **Eje 3 · Promover** la meiora de la gestión pública y de los puntos de contacto Gobierno -Sociedad

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 6**

Promover la implementación de programas, esquemas y mecanismos de mejora regulatoria, que erradiguen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establece la ciudadanía y empresas con el gobierno, al realizar trámites en ventanilla, y acceder a programas y servicios públicos.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 7**

Impulsar la adopción y homologación de un marco regulatorio integral en materia de contrataciones públicas abiertas, asociaciones público, privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.

### **Eje 4 · Involucrar** a la sociedad y el sector privado

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 8**

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

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 9**

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

### **OBJETIVO ESPECÍFICO 10**

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

### Eje 1 - Combatir la corrupción y la impunidad

### Objetivo específico 1

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

### Corto plazo

**PRIORIDAD 1:** Determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan. (Art. 9 fracción IX LSAEBCS).

**PRIORIDAD 2:** Establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los Órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos. (Art. 9 fracción XVI LSAEBCS).

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 1: OIC<sup>13</sup>, CONTRALORÍA GENERAL, TJABCS, FECC y ASEBCS.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 2: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, FECC y ASEBCS.

### Mediano plazo

**PRIORIDAD 3:** Implementación del Sistema Local de Información y su incorporación a la Plataforma Digital Nacional. (Art. 9 frac. XIII, XIV y 41, LSAEBCS).

**PRIORIDAD 4:** Implementar 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 3: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y FECC (SESEABCS).

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 4: ITAIBCS, OIC, CONTRALORÍA GENERAL, TJABCS, FECC, ASEBCS, CJE y CPC.

<sup>13.</sup> Se refiere a los OIC del Poder Ejecutivo Estatal y Municipal, así como a las Contralorías.

#### Largo plazo

PRIORIDAD 5: Impulsar la mejora y homologación a la escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de la ciudadanía, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 5: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, FECC, CJE y ASEBCS.

PRIORIDAD 6: Generar y ejecutar procesos de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción, homologados al ámbito nacional, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 6: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, FECC Y ASEBCS.

## Objetivo específico 2

Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de expedientes por faltas administrativas y carpetas de investigación por causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.

## Corto plazo

PRIORIDAD 7: Coadyuvar una política de procuración e impartición de justicia, alineada a la nacional, en materia de delitos por hechos de corrupción.

PRIORIDAD 8: Generar evidencia 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, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

**PRIORIDAD 9:** Fortalecer institucionalmente a la FECC del Estado de Baja California Sur, así como a sus capacidades de investigación en materia de delitos por hechos de corrupción.

**PRIORIDAD 10:** Implementar 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 7: FECC, TJABCS Y CJE.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 8: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, TJABCS, FECC, ASEBCS, CJE y CPC (SESEABCS).

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 9: FECC y CPC.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 10: ITAIBCS, OIC, CONTRALORÍA GENERAL, TJABCS, FECC, ASEBCS, CJE y CPC.

# Eje 2 - Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

#### Objetivo específico 3

Fortalecer el servicio público mediante la implementación del servicio profesional de carrera y mecanismos de integridad homologados a la escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, imparcialidad, máxima publicidad, consistencia estructural, capacidad funcional y ética.

#### Corto plazo

**PRIORIDAD 11:** Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de actuación bajo conflicto de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

**PRIORIDAD 12:** Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño, con enfoque de derechos humanos y género, 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 11: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y CJE.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 12: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y CJE.

#### Mediano plazo

**PRIORIDAD 13:** Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, que incluya enfoque de derechos humanos y género, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

**PRIORIDAD 14:** Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 13: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y CJE.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 14: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y CJE.

## Objetivo específico 4

Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación con un enfoque de gobierno abierto, derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción

#### Corto plazo

PRIORIDAD 15: Implementar un modelo de evaluación del desempeño del SEABCS, que incluya el enfoque de derechos humanos y género, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción (conforme a lineamientos técnicos emitidos por la SESNA).

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 15: CPC y SESEABCS.

#### Mediano plazo

**PRIORIDAD 16:** Fomentar el desarrollo de políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva en el ciclo presupuestal y los programas públicos, que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, en colaboración con el Órgano Garante, su coordinación con las unidades de transparencia y su vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 16: ITAIBCS, OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y CPC.

**PRIORIDAD 17:** Fortalecer a través de mecanismos de gobierno abierto la evaluación de los programas presupuestarios, con enfoque de derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción.

PRIORIDAD 18: Impulsar la consolidación y evaluación 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 17: ITAIBCS, OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC, SESEABCS.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 18: OIC, CONTRALORÍA GENERAL y ASEBCS.

#### Largo plazo

PRIORIDAD 19: Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Estatal de Archivos y el Órgano Garante, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 19: ITAIBCS, OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y CJE.

## Objetivo específico 5

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

#### Corto plazo

PRIORIDAD 20: Impulsar la coordinación para la integración del SEF 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. (Art. 37 fracción I LSAEBCS).

**PRIORIDAD 21:** Impulsar 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 20: OIC, CONTRALORÍA GENERAL y ASEBCS, SESEABCS.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 21: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS, CPC y SESEABCS

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

## Objetivo específico 6

Promover la implementación de programas, esquemas y mecanismos de mejora regulatoria, que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establece la ciudadanía y empresas con el gobierno, al realizar trámites en ventanilla, y acceder a programas y servicios públicos.

#### Corto plazo

**PRIORIDAD 22:** Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 22: OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC (SESEABCS).

#### Mediano plazo

PRIORIDAD 23: Promover 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 23: ITAIBCS, OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

#### Largo plazo

PRIORIDAD 24: Generar a través de mecanismos de gobierno abierto un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo estatal de programas sociales y un padrón universal de derechohabientes.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 24: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ITAIBCS v CPC.

## Objetivo específico 7

Impulsar la adopción y homologación de un marco regulatorio integral en materia de contrataciones públicas abiertas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.

#### Corto plazo

PRIORIDAD 25: Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 25: OIC, ITAIBCS, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS, CJE y CPC.

#### Mediano plazo

PRIORIDAD 26: Impulsar 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.

PRIORIDAD 27: Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, con especial atención a infraestructura, obra pública, seguridad pública y atención de emergencias sanitarias o fenómenos hidrometeorológicos, en colaboración con el Órgano Garante y su vinculación con el SNT.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 26: OIC, ASEBCS, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 27: ITAIBCS, OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS y CPC

#### Largo plazo

**PRIORIDAD 28:** Desarrollar e implementar un sistema de contratación pública abierta, sobre compras, adquisiciones y obras públicas, que incluya un padrón estatal de proveedores del sector público vinculados al Sistema Local de Información y a la Plataforma Digital Nacional.

**PRIORIDAD 29:** Promover la creación y adopción de criterios y estándares de datos abiertos unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de discrecionalidad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

# Instituciones responsables de coordinar la prioridad 28:

ITAIBCS, CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS, CJE y CPC (SESEABCS).

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 29: CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS, ITAIBCS y CPC.

# Eje 4 - Involucrar a la sociedad y el sector privado

#### Objetivo específico 8

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

## Corto plazo

**PRIORIDAD 30:** Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente, de derechos humanos y género, y 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.

**PRIORIDAD 31:** Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el Órgano Garante y su vinculación con el SNT.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 30: OIC, ITAIBCS, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 31: OIC, CONTRALORÍA GENERAL, ITAIBCS y CPC.

#### Mediano plazo

PRIORIDAD 32: Crear un catálogo estatal de mecanismos de participación ciudadana que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

PRIORIDAD 33: Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 32: FECC, OIC, CONTRALORÍA GENERAL v CPC.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 33: OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

#### Objetivo específico 9

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

#### Corto plazo

PRIORIDAD 34: Fortalecer el papel del 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.

PRIORIDAD 35: Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras en el estado, que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro de sus sectores que se vincule con gobierno para crear procesos eficaces y eficientes.

**PRIORIDAD 36:** Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES).

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 34: OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 35: OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 36: OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

# **Objetivo específico 10**

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

# Corto plazo

**PRIORIDAD 37:** Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento 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.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 37:
OIC, CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

**PRIORIDAD 38:** Colaborar con la Secretaría de Educación de Baja California Sur en materia de formación cívica, ética, integridad, enfoque de derechos humanos y género para la incorporación de estos contenidos en los programas educativos.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 38: CONTRALORÍA GENERAL y CPC.

#### Mediano plazo

**PRIORIDAD 39:** Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el Poder Legislativo.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 39: ASEBCS, ITAIBCS Y CPC.

#### Largo plazo

**PRIORIDAD 40:** Articular esfuerzos para la realización de campañas de comunicación, con enfoque de derechos humanos y género, sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 40: ITAIBCS, CONTRALORÍA GENERAL, TJABCS, FECC, ASEBCS, CJE y CPC.

#### 9.2 Sistema de indicadores

La PEABCS adquirirá su debida dimensión de política pública orientada a resultados en la medida en que se acompañe y mida su desempeño, en este sentido, la identificación, determinación y medición de indicadores resulta una herramienta elemental para conocer su comportamiento.

Es por ello que en esta Política se contempla un sistema de indicadores estratégicos orientados a medir el grado de consecución de los objetivos asociados a los ejes establecidos en este instrumento.

La siguiente matriz presenta un conjunto de indicadores que han sido ampliamente discutidos y analizados por las y los integrantes del SEABCS, para posteriormente ser aprobados para su medición. Al respecto, cabe mencionar que el CC del SEABCS se compromete a establecer la línea de base de los indicadores internos (1.1,1.2 y 1.3) así como las metas al 2026 y 2031 para cada uno de ellos (internos y externos), tras transcurrir un año de aprobada la presente Política.

Por su parte, conviene precisar que los indicadores a continuación detallados no son limitativos ni definitivos y que, tras el proceso de determinación de las líneas de base y metas, pueden ser completados o sustituidos por otros que ofrezcan mayor pertinencia y calidad al sistema de medición de esta Política.



#### TABLA II. LÍNEA DE INDICADORES ESTRATÉGICOS

Ejes	Indicadores estratégicos	Institución que genera la información	Fuente de verificación
Eje 1 · Combatir la corrupción y la impunidad en el Estado de Baja California Sur.	<b>1.1</b> Porcentaje de resoluciones por faltas administrativas graves y no graves.	CONTRALORÍA GENERAL y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.	Informes generados por la CONTRALORÍA GENERAL y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.
	<b>1.2</b> Porcentaje de acciones coordinadas entre los órganos internos de control y entidades de fiscalización.	CONTRALORÍA GENERAL y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.	Informes generados por la CONTRALORÍA GENERAL y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.
	<b>1.3</b> Porcentaje de sentencias emitidas por faltas administrativas graves respecto del total de expedientes iniciados en ese rubro y que se reporta mediante formato de datos abiertos.	TJABCS	Informes generados por el TJABCS.
Eje 2 · Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder	<b>2.1</b> Puntaje obtenido en el factor ausencia de corrupción del índice de Estado de Derecho para Baja California Sur.	WJP	Informe del índice de Estado de Derecho para el estado de Baja California Sur generado por el WJP.
	<b>2.2</b> Existencia de servicio civil de carrera en los entes públicos en el	INEGI	CNGSPySPE del INEGI.
	estado de Baja California Sur.  2.3 Índice de avance del modelo PbR-SED en el estado de Baja California Sur.	SHCP	Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la LGCG, de la SHCP.
	<b>2.4</b> Índice de Información Presupuestal Estatal.	IMCO	Índice de Información Presupuestal Estatal para Baja California Sur.
	<b>2.5</b> índice de Información del Ejercicio del Gasto.	IMCO	índice de Información del Ejercicio del Gasto para Baja California Sur.

Ejes	Indicadores estratégicos	Institución que genera la información	Fuente de verificación
Eje 3 · Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto Gobierno - Sociedad.	<b>3.2</b> Porcentaje de población que sufrió un acto de corrupción y no denunció.	INEGI	ENCIG.
	<b>3.3</b> Tasa de prevalencia de corrup-ción al realizar un trámite personalmente, por cada 100 mil habitantes.	INEGI	ENCIG.
	<b>3.4</b> Tasa de prevalencia de delitos de corrupción, por cada diez mil unidades económicas.	INEGI	Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE).
Eje 4 · Involucrar a la sociedad y al sector privado.	<b>4.1</b> Resultado de la Métrica de Gobierno Abierto para el estado de Baja California Sur.	CIDE	Resultado de la Métrica de Gobierno Abierto para el estado de Baja California Sur.

A fin de abonar al ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, se presenta el formato de ficha técnica (ver anexo 5. Formato de ficha técnica de indicadores) que deberá ser cumplimentado para cada uno de los indicadores adoptados en esta Política, tras el ejercicio de identificación de líneas base y proyección de metas al 2025 y 2030.

El propósito de contar con fichas técnicas tiene como función hacer pública la forma en que se calculan los valores de los indicadores además de comunicar los detalles técnicos que facilitan su comprensión.









# **IMPLEMENTACIÓN**

Al desarrollar una política pública, la idea que aparece es la de un ciclo que se inicia con el surgimiento de los problemas y se termina con la evaluación de los resultados, así es como la implementación es una fase del ciclo de vida de la política pública, la cual consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse.<sup>14</sup>

## La etapa de implementación

Se refiere a aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.

En la fase de implementación de la política pública, inicia la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa del diseño de política pública. Aquí se realiza el proceso de presupuestación, la creación legal del programa, el entrenamiento del

#### FIGURA 12. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>. Agustín Burgos Baena, EL CICLO DE UNA POLITICA PUBLICA, Área Bursátil Experts Training, http://www.xprttraining.com/analisis\_de\_politicas\_publicas/el\_ciclo\_de\_una\_politica\_publica.html.

equipo que lo llevará a cabo y la comunicación dentro de la agencia implementadora, así como con la ciudadanía. Este momento es crucial, ya que el contenido y los posibles efectos de la política pública pueden ser modificados por la forma en que ésta se pone en práctica (Hill y Hupe, 2002). 15

Como lo establece la Política Nacional Anticorrupción, a fin de cumplir con el propósito de incrementar la capacidad para combatir la corrupción en México, resulta 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 del país. Sobre esta base, resulta necesario contar con un modelo de coordinación claro para articular a los integrantes del Comité Coordinador 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.

A partir de las prioridades definidas, se identificarán los plazos en los que podrían ser desarrolladas.

En la temporalidad de su propio ciclo de implementación.

- a) El corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor.
- **b)** Las prioridades de mediano plazo, por su parte, podrían ser concretadas en un periodo de entre tres y seis años.
- c) Finalmente, dada su complejidad, las prioridades de largo plazo son aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

Asimismo, para la implementación de las prioridades de la PEABCS, se requerirá del liderazgo de los integrantes del Comité Coordinador del SEA, a fin de dinamizar procesos de coordinación con distintos entes públicos relevantes que puedan desarrollar acciones que permitan establecer una visión de implementación en conjunto en los poderes e instituciones estatales.

Para asegurar una implementación armoniosa y eficaz, las instituciones integrantes del CC del SEABCS deben apropiarse de su papel de líderes de coordinación y fungir como enlace y canal de comunicación con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con los municipios y órganos autónomos; en los ámbitos de la LSAEBCS y de sus propias atribuciones y competencias.

Conviene destacar que, al igual que el proceso que se siguió en la elaboración de la PNA, un pilar fundamental en el desarrollo del proceso de implementación fue el diálogo y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, instituciones públicas, servidores públicos, estudiantes y profesionistas, bajo la coordinación de las instituciones que integran el Comité Coordinador del SEA.

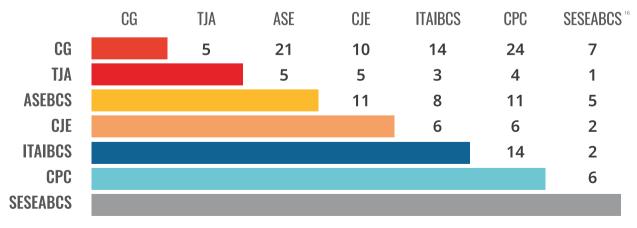


Daniel Catalá Pérez, 11 de febrero del 2015, LAS POLITICAS PUBLICAS Y SU CICLO, página personal.

#### FIGURA 13. MODELO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PEA



TABLA 12. VÍNCULOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SEABCS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRIORIDADES DE LA PEABCS (ASE)



Fuente: Elaboración propia

<sup>16.</sup> La SESAEBCS se desempeñará como una instancia de apoyo técnico en la definición de las pautas de implementación en determinadas prioridades, no obstante, el liderazgo radicará en las instituciones del Comité Coordinador.

Se reitera el rol particularmente relevante, que deberán jugar tanto la Contraloría General del Estado, la Auditoría Superior del Estado y el Comité de Participación Ciudadana, ya que en estas instituciones se concentra el grueso de los vínculos de coordinación para la implementación. Sobre la base de este proceso de coordinación, para los poderes y las instituciones estatales, se deberá desarrollar al menos un programa de implementación —o los que acuerde el Comité Coordinador del SEA— que contemple los ejes, objetivos y prioridades establecidos en esta PEABCS, a fin de establecer estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos. La desagregación se realizará a partir de las prioridades de política pública, las cuales permiten identificar el impacto esperado para cada una de las temáticas en función de los diagnósticos y la evidencia de cada eje. Asimismo, se definirán los responsables del cumplimiento y se establecerán productos claros que al completarse genere evidencia.<sup>17</sup>

Por otra parte, resulta necesario impulsar el diálogo y el trabajo conjunto para fortalecer la vinculación entre los sistemas involucrados con los esfuerzos y objetivos de la Política y la SESEABCS, como esfuerzo interinstitucional entre los encargados de implementar de manera conjunta, la política pública, ya que dichos sistemas están concatenados y poseen objetivos que se intersectan, por lo que, para la consecución de los mismos, se requieren acciones conjuntas y complementarias.

El Estado, al igual que a nivel nacional, ha apostado a los sistemas de lucha contra la corrupción, entre ellos el Sistema Estatal de Transparencia, el Sistema Estatal Anticorrupción, el Sistema Estatal de Información, el Sistema Estatal de Fiscalización, el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria y el Sistema Estatal de Archivos, tal y como lo muestra la siguiente matriz:

TABLA 13. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PEABCS

EJES DE LA POLÍTICA	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Combatir la corrupción y la impunidad.	· Comités de contraloría social · Contralor(a) · Buzón ciudadano de denuncia · Observatorios municipales	
Combatir la discrecionalidad y el abuso de poder.	· Consejo consultivo ciudadano · Comités Estatal de Planeación para el Desarrollo · Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios · Subcomités sectoriales · Testigos(as) sociales de designaciones publicas · Contralor(a) ciudadano(a) · Testigo social en procesos de contratación	
Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno y sociedad civil.	<ul> <li>Observatorio de Contratación Publica Abierta</li> <li>Consejos de mejora regulatoria estatal y municipales</li> <li>Denuncia ciudadana de tramites gubernamentales</li> </ul>	
Involucrar a la sociedad y el sector privado.	· Todos los anteriores	

Fuente: Elaboración propia

<sup>1.</sup> Política Nacional Anticorrupción, https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf

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.



En este entendido, y derivado de la definición de instituciones líderes para el proceso de implementación, se identificarán vínculos concretos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SEA, para cada una de las prioridades de política pública, esto con el objetivo de que -- entre ellas-- articulen mesas técnicas de implementación que propicien, por una parte, la definición de acciones y proyectos asociados con cada una de las prioridades y, por otra, se propongan pautas para la definición de compromisos, metas e indicadores. De manera sintética, en la siguiente tabla se presenta la frecuencia de los vínculos de coordinación que deberán establecerse entre instituciones integrantes del Comité Coordinador del SEA para la implementación de las prioridades.

Por otra parte, la vinculación entre los órganos y sistemas contemplados en las prioridades de la Política resulta imprescindible para que las políticas de prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción en el estado y sus municipios se cumplan de forma coordinada y eficiente.

Es a partir de un conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación en materia de transparencia, fiscalización, mejora regulatoria y funcionalidad de archivos que se maximiza la cobertura y el impacto de las acciones anticorrupción en el Estado.

La siguiente matriz presenta los mecanismos de vinculación sugeridos y encaminados a que cada uno de estos sistemas logre una plena coordinación con el SEABCS. Estas acciones contemplan la inclusión de los principios transversales a través de los cuales debe guiarse esta Política: coordinación interinstitucional, desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico, gobierno abierto, derechos humanos y perspectiva de género.



# TABLA 14. MECANISMOS DE VINCULACIÓN CON EL SEABCS

SISTEMAS	VINCULACIÓN CON EL SEABCS	PRIORIDADES EN DONDE SE CONTEMPLA LA VINCULACIÓN
Órgano garante en vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia	<ul> <li>Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para potenciar mutuamente el impacto de las acciones en materia de transparencia y anticorrupción.</li> <li>Integrantes: ITAIBCS, Presidencia CC y unidades de transparencia de entes públicos.</li> <li>Objetivo: coordinar el flujo de información de los acuerdos del SNT hacia el CC y garantizar la inclusión de la perspectiva de anticorrupción en los ejercicios de transparencia que ayuden a reducir riesgos de corrupción.</li> <li>Realizar labores de coordinación entre el CC y el Sistema Estatal de Archivos.</li> </ul>	16, 19, 27 y 31
Sistema Estatal de Fiscalización (SEF)	Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para promover acciones anticorrupción en el control interno y la fiscalización.  Integrantes: CONTRALORÍA GENERAL, ASEBCS, OIC, contralorías municipales.  Objetivo: coordinar el trabajo colaborativo entre CONTRALORÍA GENERAL, la ASE y el SEF, garantizar el flujo de información de y hacia el SEABCS.  Determinar estrategias de prevención y detección de posibles hechos de corrupción y las estrategias de atención y sanción.	20
Sistema Estatal de Mejora Regulatoria	Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para la reducción de riesgos de corrupción en la mejora regulatoria e impulsar la simplificación administrativa.  Integrantes: CONTRALORÍA GENERAL, Presidencia del Comité Coordinador y Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, Comisión Legislativa encargada del tema, Regidurías encargadas del tema.  Objetivo: coordinar el flujo de información de la presidencia del SEABCS desde la silla que ocupa en el Consejo hacia el Sistema, llevar al Consejo Estatal de Mejora Regulatoria propuestas para la reducción de riesgos de corrupción, así como asegurar vinculación con OSC, Cámaras y Colegios para el diseño de propuestas y revisión de procesos.	23
Sistema Estatal de Archivos	Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para el manejo e integración de archivos públicos.  Integrantes: ITAIBCS y Presidencia del Comité Coordinador.  Objetivo: coordinar junto con el Órgano Garante de Transparencia estándares de archivos que permitan el fácil acceso a la ciudadanía y la interoperabilidad de las plataformas nacional y local con la información archivada.	19

Fuente: Elaboración propia

# Desarrollo de programas derivados de la PEABCS: programas de implementación y programas/estrategias municipales anticorrupción

La Política Nacional Anticorrupción establece que la implementación de la PEA, se determinará a partir de la armonización de las metodologías y prácticas en materia de planeación de los poderes e instituciones estatales, hacia una lógica acorde con los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción. Esto con la intención de asegurar que los alcances del proceso de implementación de las prioridades de política pública de la PNA sean equiparables en los entes públicos del país, de acuerdo con sus respectivas atribuciones.

La PEABCS, tiene como fin superior, la implementación de acciones coordinadas e impacto de los resultados para disminuir la incidencia de hechos de corrupción, así como de mecanismos en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción por parte de los sectores público, privado y social, que mejoran la percepción del actuar gubernamental en Baja California Sur y sus Municipios.

# La Política Nacional Anticorrupción determina que la ejecución de los programas de implementación será gradual y progresiva

• 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. • 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 tres años para, en dado caso, realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

La implementación de la PEABCS, conlleva retos que deberán encarar las instituciones que integran el SEABCS y otros entes públicos y actores involucrados en todo el estado.

- El primer reto se centra en la necesidad de desarrollar pautas y mecanismos homologados de implementación de la política, que permitan traducir las prioridades establecidas en la PEABCS, en acciones, proyectos y productos con responsables claros, que generen resultados en el corto, mediano y largo plazo.
- El segundo reto tiene que ver con el proceso que deberán seguir los integrantes de los Sistemas Estatales Anticorrupción para el diseño, formulación, implementación y evaluación de sus respectivas PEA.

Con el objeto de alinearnos a la PNA, habrán de considerarse también los Anexos que forman parte de esta. Nos referimos a lo siguiente:

- Acciones sugeridas asociadas a las 40 prioridades de la PNA.
- 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.

Resulta necesario, hablar de la incorporación de los Municipios para la consecución de objetivos de la PEABCS; se trata de lograr procesos locales innovadores que permitan restablecer un nuevo marco de vinculación entre las autoridades y la ciudadanía, la posibilidad de que un gobierno municipal ejerza su capacidad de autonomía y libertad, para que pueda realizar acciones a favor del combate a la corrupción.

Tal y como lo define la Guía para el Diseño de las Políticas Estatales Anticorrupción, el municipio se ha convertido en una figura jurídico-política, con características particulares que le han dado preponderancia y al cual se le considera el soporte base en la relación gobierno-ciudadanía; pues al ser la autoridad local más cercana, la de primer contacto, es la más susceptible de ser receptiva de la voz de sus ciudadanos y por consiguiente es la que en teoría mejor conoce sus necesidades, los municipios son un elemento que contribuye a mejorar la situación del Estado en general.

Es necesario que la sociedad civil organizada pueda coadyuvar, junto con actores académicos, gubernamentales y sociales, en el fortalecimiento de los sistemas municipales anticorrupción (SMA). Se trata de que -mediante metodologías impulsadas desde la ciudadanía- se fortalezcan los sistemas municipales anticorrupción como instancias innovadoras, que permitan la deliberación, ensanchen la participación ciudadana, la construcción y la toma de decisiones colectivas en materia de combate a la corrupción sobre la base de la prevención, detección y sanción de faltas administrativas, actos de corrupción y la efectiva fiscalización y control de los recursos públicos.

Debe buscarse que los SMA adquieran un fortalecimiento institucional, una autonomía y una capacidad de rendición de cuentas para impedir que terminen siendo "elefantes blancos", que no rindan cuentas y estén actuando sin una vinculación efectiva con la ciudadanía.

Esta apuesta debe responder no sólo a lo establecido en la LGSNA y las leves locales anticorrupción en tanto que debe ajustarse al ciclo de implementación de los sistemas locales anticorrupción—, sino además a las exigencias y demandas ciudadanas por contar con gobiernos éticos, responsables y honorables.

Estos esfuerzos deben contener tres ejes de trabaio:

- Generar y aplicar metodologías participativas que permitan vigilar, y en su caso, incidir en el diseño de integración y funcionamiento de los sistemas municipales anticorrupción (apertura hacia la participación ciudadana, rendición de cuentas, mecanismos de uso de tecnologías, transparencia proactiva, criterios de selección y perfil de integrantes; coordinación y trabajo de los integrantes, calidad de los marcos normativos). Implica además acompañar, vigilar y, en su caso, fortalecer la coordinación de los sistemas municipales anticorrupción con la administración municipal, con los integrantes de los cabildos y con el sistema estatal y el sistema nacional anticorrupción.
- Realizar diagnósticos integrales y participativos de la situación de la corrupción municipal, generar mapas de riesgo, nichos de contacto entre autoridades y ciudadanía proclives a prácticas de corrupción, existencia de medidas y mecanismos de prevención, detección, corrección y sanción; identificación de redes de corrupción; (formales e informales) que deriven en la restricción de abuso, y ensanchen la denuncia y la vigilancia ciudadana.
- Generar y promocionar una agenda anticorrupción municipal a escala nacional que además sea replicable en diversos municipios y siente las bases para una política pública anticorrupción a escala local.18

<sup>18.</sup> Ricardo Joel Jiménez, Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, julio 2018, SISTEMAS MUNICIPALES ANTICORRUPCIÓN: HACIA UNA POLITICA PÚBLICA A ESCALA LOCAL, http://www.cimtra.org.mx/portal/sistemas-municipales-anticorrupcion-hacia-una-politica-publica-a-escala-local/

# TABLA I5. CICLO DE VIDA PRESUPUESTARIO, INSTRUMENTOS Y TEMPORALIDAD

CICLO DE VIDA PRESUPUSTAL	INSTRUMENTO	HORIZONTE TEMPORAL
Planeación	Política Nacional Anticorrupción	Largo plazo
	Política Estatal Anticorrupción de Baja California Sur	Largo plazo
	Programa (s) de implementación y programas/estrategias municipales anticorrupción	Mediano plazo
Programación	Programas Presupuestarios	Corto plazo
Presupuestación	Presupuesto de egresos / Presupuestos basados en Resultados (PbR)	Corto plazo
Ejercicio del gasto	Informes contables y presupuestales	Corto plazo
Seguimiento	SED/Informes programáticos	Corto plazo
Evaluación (de instrumentos programáticos)	SED/Programa Anual de Evaluación/Informes de evaluación	Corto plazo
Evaluación (instrumentos de planeación)	SED/Programa de Evaluación/Informes de evaluación	Mediano plazo y largo plazo
Rendición de cuentas	Comunicación de resultados	Corto y mediano plazo

Fuente: Elaboración propia

Por último, si bien la desagregación e identificación de acciones que integren el o los programas derivados, así como los programas o estrategias municipales anticorrupción deberán atender a las prioridades del estado y de los municipios, resulta de utilidad considerar los Anexos 3 (Acciones sugeridas asociadas a las 40 prioridades de la PNA) y 4 (Catálogo de estrategias susceptibles de ser in-

corporadas 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<sup>19</sup>) que acompañan a la PNA, cuyo objetivo es aportar insumos para el establecimiento de estrategias y prioridades en la etapa de formulación de estos instrumentos.

<sup>19.</sup> https://www.SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/

# 10.2 Seguimiento y evaluación

El monitoreo es la revisión periódica del avance en la ejecución de la política pública y la variación de los indicadores de resultados. Esta actividad, a grandes rasgos, es continua y comprende la recolección de información que permite describir avances y retrocesos de una política pública, mientras que la evaluación se realiza en periodos establecidos y permite explicar el estatus de los resultados esperados.

El seguimiento se basa en los datos obtenidos mediante el monitoreo. Así, mientras que el monitoreo mide "estados", el seguimiento permite identificar tendencias con base en la reflexión conjunta (participativa) y comparativa (línea base) de cara a los niveles de cumplimiento de objetivos y resultados que se van alcanzando.20

Si consideramos al ciclo de políticas públicas como una consecución continua de determinadas acciones, la última fase correspondería a la evaluación de impacto, es decir, valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que ha culminado la acción del gobierno.

La evaluación permite conocer los efectos de la política pública en la población objetivo. En esta fase, un especialista en política pública debe responder al menos dos preguntas clave:

- 1. ¿La política pública generó los **efectos** deseados?
- 2. ¿Cuáles son las áreas de oportunidad para mejorar el diseño de la política pública?

Sin duda, el ciclo es la representación de un proceso complejo y cambiante, cuya aportación es visibilizar la importancia que tiene corroborar de manera sistemática, el "deber ser" con el "ser", la teoría con la práctica y que, de no atender su naturaleza cíclica para su mejoramiento en beneficio de la sociedad, está condenado a ser un fracaso de consecución lineal 21

De acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LSAEBCS, es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, 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 a nivel estatal en esta materia, también se hace referencia a la elaboración de los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo.

Una vez aprobada la PEABCS, y en concordancia con el mandato establecido en la PNA, se deberá crear un Sistema de Sequimiento y Evaluación de la Corrupción, alineado al MOSEC, que se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar sequimiento 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 de programas.

<sup>20.</sup> INE, SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, ENCIVICA, Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/ bitstream/handle/123456789/94222/CGex201712-8-ip-11.pdf)

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>. Mtro. Julio Franco Corzo, julio 2013, DISEÑO DE POLITICAS PUBLICAS, IEXE Editorial.

# FIGURA 14. MODELO DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CORRUPCIÓN (MOSEC)



Fuente de elaboración: Política Nacional Anticorrupción

Como órgano de apoyo del Comité Coordinador del SEA, corresponde a la SESEA guiar el proceso de seguimiento a los programas de implementación, pues deberán ser monitoreados 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 Baja California Sur (PEA) a la PNA

Como lo establece la Guía para el Diseño de las Políticas Estatales Anticorrupción, el diseño de la PEABCS, se desarrolló a partir de dos criterios fundamentales:

#### TABLA 16. ELEMENTOS MÍNIMOS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PEABCS

Fase	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Seguimiento	Tablero de seguimiento a las prioridades de corto plazo y al comportamiento de los indicadores de la PEABCS, así como a las acciones de el o los programas de implementación.	Sistema integral de seguimiento de la PEABCS (prioridades de mediano plazo e indicadores), así como a las acciones de el o los programas de implementación.	Sistema integral de seguimiento de la PEABCS (prioridades de largo plazo e indicadores) y todos los programas y proyectos que de ella se deriven.
	Informes anuales de seguimiento sobre el comportamiento de las actividades y los indicadores.	Informes anuales de seguimiento.	Informe final de seguimiento.
Evaluación	Diseño y publicación del programa de evaluación de la PEABCS al 2025, que incluya: tipo, criterios, metodología y calendario de evaluación.	Desarrollo de una evaluación intermedia de procesos y resultados de la PEABCS que incluya: el diseño, el desarrollo, la comunicación de resultados de la evaluación y de lecciones aprendidas.	
		Diseño y publicación del programa de evaluación de la PEABCS al 2030, que incluya: tipo, criterios, metodología y calendario de evaluación.	Desarrollo de una evaluación final de resultados de la PEABCS (diseño, puesta en marcha y comunicación de resultados de la evaluación.

- La alineación de la PEABCS, 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 Baja California Sur.

Se adoptaron metodológicamente los criterios de alineación y contextualización con la finalidad de que durante la fase de implementación de la PEA se definan acciones que, además de contribuir a las prioridades nacionales, respondan a las necesidades específicas de Baja California Sur, de ahí que fue un elemento fundamental considerar en su diseño el contexto local.

Es condición elemental que tanto en los procesos metodológicos de seguimiento como en el ciclo de las evaluaciones se dé especial atención a la inclusión de los principios transversales de la PEABCS: coordinación institucional, derechos humanos, perspectiva de género, gobierno abierto y participación social, desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico y enfoque.

El desarrollo de esta Política debe ofrecer una visión cíclica, en la que cada una de sus etapas genere los insumos necesarios para la siguiente y todas en su conjunto permitan un ejercicio integral. Incorporar los principios de la PEABCS implica considerar que cada etapa se haya llevado a cabo mediante el espectro de los principios de coordinación institucional, derechos humanos, perspectiva de género, gobierno abierto y participación social, desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico y enfoque.

La identificación, diseño y desarrollo de indicadores para la evaluación de la PEABCS, es el paso siguiente a su aprobación, y se avanzará de forma simultánea con el desarrollo de los programas de implementación.

Tal y como lo establece la PNA, 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.

Asimismo, la herramienta para la evaluación de la corrupción en Baja California Sur, deberá consistir en una metodología cuyo fin principal sea la identificación de la extensión del fenómeno, sus riesgos y las acciones para su combate en determinado contexto. 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 PEABCS; así como en los principios transversales de la PEABCS, coordinación institucional, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.22

A continuación, se presenta una descripción detallada de los elementos que deben considerarse en las etapas de implementación, seguimiento y evaluación de esta Política:

Política Nacional Anticorrupción, págs. 199, 200, https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf

#### TABLA 17. FASES DE LA PEABCS

#### Fase de la PEABCS

Principios transversales que se contemplan en la integración de la Política Estatal Anticorrupción de Baja California Sur

#### **Implementación**

**COORDINACIÓN INSTITUCIONAL:** La PEABCS, contendrá propuestas que fomentarán la colaboración, intercambio de información, mejoras a procesos y creación de mecanismos para la implantación de procesos continuo de transformación organizacional, que se afianza en un sentido estratégico compartido, un propósito, un hábito de mejora continua, en donde se articulan procesos abiertos y transparentes acordes a las expectativas ciudadanas.

#### Seguimiento y Evaluación

**DERECHOS HUMANOS:** El enfoque de derechos humanos, pone en el centro a las víctimas, es decir, a las personas afectadas por actos de corrupción y ve más allá del impacto económico de éstos. Los actos de corrupción tienen un impacto negativo sobre cualquier derecho humano, bien sea un derecho civil y político o alguno económico, social, cultural y ambiental.

GOBIERNO ABIERTO Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD: La PEABCS deberá contener con propuestas orientadas a impulsar mecanismos de gestión del gobierno que promueven el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos, proporcionar información sobre lo que está haciendo, planes de acción y fuentes de datos. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.

DESARROLLO DE INTELIGENCIA Y APROVECHAMIENTO DE LA TECNOLOGÍA: Este principio transversal se relaciona con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías en el diseño y modernización de diferentes herramientas destinadas a mejorar el combate a la corrupción y la fiscalización.

# Mapeo y adopción de buenas prácticas

La adopción de buenas prácticas se concibe como el proceso a través del cual se busca superar las debilidades y amenazas, así como aprovechar las oportunidades identificadas mediante las evaluaciones realizadas a la PEA, sus programas, a partir de objetivos, prioridades, estrategias, acciones, indicadores y metas.

El Mapeo de Buenas Prácticas: Metodologías para la Gestión de Riesgos de Corrupción es una revisión a profundidad de experiencias nacionales, internacionales y multilaterales que informan procesos y requisitos a considerar para la construcción de un Modelo adaptable al contexto mexicano buscan ser una guía para personas servidoras públicas, organizaciones de la sociedad civil y público interesado en impulsar el análisis de riesgos de corrupción en las distintas etapas de las políticas públicas en México, para así contribuir a cimentar prácticas de prevención de la corrupción en el sector público mexicano desde un enfoque de corresponsabilidad.

El Mapeo de Buenas Prácticas: Metodologías para la Gestión de Riesgos de Corrupción, se alinea a los ejes y prioridades establecidas en la PNA al buscar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de sectores de la sociedad para asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno. (esto falta en el otro documento)

Las buenas prácticas analizadas dan un panorama global de cómo distintos países y organizaciones están afrontando el reto de combate a la corrupción, por medio de la gestión de riesgos. A partir de los hallazgos del mapeo de buenas prácticas, se identifican las siguientes lecciones aprendidas:

- Las metodologías de administración de riesgos son modelos que deberán de ser adaptados y apropiados por las funcionarias y los funcionarios de cualquier institución del sector público. Son lineamientos generales de cómo se debe de hacer una gestión de riesgos de corrupción, los cuales necesitarán de una armonización con la naturaleza, normativa y misión de cada institución. Aunado a esto, la gestión de riesgos también puede desarrollarse con la participación de organizaciones de la sociedad civil, academia u otros actores interesados en la contraloría social.
- La Unión Europea recomienda a los gobiernos que aseguren suficientes fondos en términos, financieros, tecnológicos, de tiempo y de capacitación para la implementación de una herramienta de administración de riesgos de corrupción.
- Las metodologías van acompañadas de una capacitación a las funcionarias y a los funcionarios con el objetivo de que conozcan, entiendan y se apropien de la práctica.
- La experiencia internacional nos enseña que las metodologías tienen que ser sencillas, claras y accesibles para que cualquier institución y funcionario/a pueda aplicarlas en el contexto que se encuentren.



- Es necesario que el modelo cuente con instrumentos prácticos que faciliten su aplicación, utilizando matrices, cuestionarios, fórmulas y ejemplos de cómo hacer una correcta administración de los riesgos de corrupción.
- Es fundamental realizar diagnósticos de riesgos de corrupción en los gobiernos locales para desarrollar legislación, políticas, procedimientos y una evaluación periódica del riesgo de corrupción en cada autoridad subnacional en relación con las funciones y operaciones de la autoridad de que se trate.

El objetivo principal de la PNA es asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno.

El Mapeo de Buenas Prácticas se alinea a los ejes, temas y prioridades establecidas en la Política Nacional Anticorrupción, en específico la investigación se inserta en el Eje 3 el cual contempla "Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad" en las prioridades:

- Prioridad 20. Impulsar 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.
- Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación

de los puntos de contacto gobierno-sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros". Cuenta con una acción sugerida referente a "Evaluar, implementar y monitorear controles de riesgos de corrupción en adquisiciones".

- Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.
- Prioridad 23. Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

El Mapeo, así como el modelo de identificación y gestión de riesgos de corrupción, se insertarán dentro del marco de trabajo del MOSEC, que de acuerdo con la PNA se concibe como una herramienta por medio de la 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 de la PNA, así como de las Políticas Estatales Anticorrupción y sus respectivos programas.23

Cabe aclarar, que la adopción de buenas prácticas se realizará con base en las metodologías y con la periodicidad que proponga la SESEA a la Comisión Ejecutiva y para su aprobación por parte del Comité Coordinador.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>. Mapeo de Buenas Prácticas, Metodologías para la Gestión de Riesgos de Corrupción, USAID, SNA, PENUD, Ciudad de México, julio de 2020, mapeo-de-buenas-practicas-metodologias-para-la-gestion-de-riesgos-de-corrupcion%20(1).pdf







Acosta Romero, M. (1981). Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (2003). La importancia de un servicio público profesional en México. Memoria profesionalización de la Administración Pública en México. (U. Iberoamericana, Ed.)

Alianza para el Parlamento Abierto . (2017). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. Obtenido de https://www.parlamentoabierto.mx/

Arellano Gault, D., & Hernández Galicia, J. F. (2016). Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos. (A. S. Federación., Ed.) México. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/63\_Serie\_de\_Rendicion\_de\_Cuentas/Rc\_14.pd

Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur. (2018). Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública. Obtenido de http://asebcs.gob.mx/fiscalizacion-superior/resultado-de-auditorias/ejercicio-2018/

Botero J., Ponce A. y Shleifer A. (2013). Education, complaints, and accountability [Educación, quejas, y rendición de cuentas]. The Journal of Law and Economics, 56 (4). 959-996.

Casar, M. A. (2016). México: Anatomía de la Corrupción. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. México. Obtenido de https://contralacorrupcion.mx/nuestra-voz/presentacion-anatomia-la-corrupcion-2a-ed-corregida-aumentada/

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. (2014). Obtenido de https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/CPenalBCS.doc

Comisión Federal de Competencia Económica. (2018). Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro de las Contrataciones Públicas. (A. d. Fuente, Ed.) Obtenido de https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-ContratacionesPublicas.pdf#pdf

Comunidad Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. . (2019). Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción. Obtenido de http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro\_blanco-AccountWPEduHdez.pdf.

Consejo Nacional de Armonización Contable. (2019). Informe Anual, Ejercicio 2019. Obtenido de https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/consejo/CON\_01\_03\_042.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\_080520.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja Califonia Sur. (1975). Obtenido de https://www. cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/CPoliticaBCS.doc

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, (2004), Obtenido de https://www.unodc.org/ documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\_de\_las\_NU\_contra\_la\_ Corrupcion.pdf

Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). Obtenido de https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery Spanish.pdf

Cuello, Colón, Derecho Penal, Tomo I, Parte General, Editorial Bosch-Barcelona. Comité sobre las Normas de Conducta para la Vida Pública (Informe Nolan). Edición del Ministerio de Administración Pública y del Instituto Nacional de Administración Pública, octubre, Inglaterra 1996.

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2017). Reporte Ethos. Descifrando la corrupción.

Franco Corzo, J. (2013). Diseño de Políticas Públicas Segunda Edición: Una quía práctica para transformar ideas en proyectos viables. (G. E. C.V., Ed.) México: IEXE editorial.

James Fresler y Donald Kettl, citados en "La ética en el servicio público. OCDE, Madrid 1997

Gestión Social y Cooperación A.C. . (2019). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social Baja California Sur. Obtenido de IDES 2019 https://admin.ides.gesoc.org.mx/storage/state/baja-california-sur. pdf

Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción. (s.f.). Obtenido de https://www.SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%-C3%B1o-PEA.pdf

Heidenheimer, A., & Johnston, M. (2001). Political corruption: Concepts & Context. (Editors, Ed.) New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Impunidad Cero. (s.f.). http://www.impunidadcero.org/. Obtenido de http://www.impunidadcero.org/tai/

INEGI. (2016). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE). Obtenido de INEGI.

INEGI. (2019). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Publica y Sistemas Penitenciarios Estatales. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/

INEGI. (2019). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: https://www.inegi.org.mx/programas/ cngmd/2019/

INEGI. (2019). Comunicado de Prensa Núm. 644/19. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI. (NOV-DIC de 2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: https://www.ineqi.org.mx/programas/encig/2019/

INEGI. (2019). Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE). Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: https:// www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2019). Índice de Información Presupuestal Estatal. Obtenido de Centro de Investigación en Política Pública: https://imco.org.mx/transformando-la-transparencia-indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2019/

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2019). Informe legislativo. Obtenido de Centro de Investigación en Política Pública: https://imco.org.mx/la-austeridad-sique-sin-llegar-a-los-congresos-locales/

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (2016 y 2017). Métrica de Gobierno Abierto. Obtenido de https:// micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\_id=5765

Kaiser, M. (s.f.). Entender el concepto de corrupción a través de sus tipos. Obtenido de IMCO: http:// imco.org,mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/entender-el-concepto-corrupcion-a-traves-de-sus-tipos

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur. (2017). Obtenido de https://www.cbcs. gob.mx/LEYES-BCS/LSistemaAntiCoBCS.doc

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur. (2017). Obtenido de https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/LResponsabilidadesAdminEdoMunBCS.doc

Ley General de Archivos. (2018). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA\_150618. pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/ LevesBiblio/pdf/LGRA 130420.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública. (2015). Obtenido de http://www.diputados. gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/ LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. (2019). Obtenido de http://documentos. congresogroo.gob.mx/leyes/L204-XVI-20190913-L1520190913357.pdf

Martínez Puón, R. (2003). La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas. (E. INAP, Ed.) Madrid, España.

Martinez Puon, R. (2005). Servicio Profesional De Carrera ¿Para Qué? México: Porrúa.

Martínez Puón, R. (2009). La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México. Del CLAD Reforma y Democracia, 43.

Marrebo Carpio, Jesús, 14 lecciones para políticos honestos, Panapo, Venezuela 1997, p. 99

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C. (2016). MeTrop: Antídoto vs. la Corrupción. Obtenido de Números de Erario: http://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/documento-metrop-antidoto-vs-la-corrupcion/

Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública. La ética en el servicio público, MAP, OCDE, Madrid, 1997.

Participando por México. (Noviembre de 2016). Reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015. Obtenido de http:// mpcmx.org/content/tuning/Reporte\_de\_hallazgos\_MPCM.pdf

Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Revista Mexicana de Sociología, 78(1).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED. Obtenido de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED

Secretaría de la Función Pública. (13 de diciembre de 2013). Definición de corrupción. Definición y ejemplos de mejores prácticas en combate a la corrupción. Obtenido de Gobierno de México: https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). Propuesta Política Nacional Anticorrupción.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). SESNA. Obtenido de Política Nacional Anticorrupción: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (2000). Corruption, en Gianluca Fiorentini y Stefano Zamagni (Eds). The economic corruption and illegal markets. (E. E. Co, Ed.) Brookfield, Vermon.

Sistema Nacional de Fiscalización. (2017). Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317072/Informe\_SNF\_CCSNA\_2017.pdf

Sistema Nacional de Fiscalización. (2019). Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Obtenido de http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/29072019055534.pdf

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona, España: Ariel.

Tanzi, V. (1995). Corruption: Arm's-length Relationships and Markets. En Fiorentini, G. y Pelzman, S.M (Eds.) (Vol. 32). (C. U. Press, Ed.) Washington: Cambridge.

Transparencia Internacional. (2009). Transparency International. Obtenido de Guía de lenguajes claro sobre la lucha contra la corrupción: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%A-Da-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Obtenido de UNODC: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion de las NU contra la Corrupcion.pdf

World Justice Project. (8 de 10 de 2019-2020). World Justice Project. Obtenido de https://worldjusticeproject.mx/: https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/











#### Anexo 1.

Relatorías de los Foros. Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESEABCS.



#### Anexo 2.

Formato de Encuesta de Percepción de la Corrupción. Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESEABCS.



#### Anexo 3.

Formato de Valoración de las 40 Prioridades de la PNA. Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESEABCS.



#### Anexo 4.

Formato de Recopilación de Reflexión, Propuestas y Comentarios. Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESEABCS.



#### Anexo 5.

Árbol de problemas. Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva de la SESEABCS.



#### Anexo 6.

Formato de Ficha de indicadores. Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESEABCS. Dirección: https://seseabcs.gob.mx/

Pestaña:

#### Anexos técnicos

https://drive.google.com/drive/folders/1aLsB123O3bmfxAuxVE-aEqKpCvxkgwYe

