



PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO

ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CAMPECHE

FRANQUEO PAGADO PUBLICACIÓN PERIÓDICA PERMISO No. 0110762 CARACTERÍSTICAS 111182816 AUTORIZADO POR SEPOMEX

SEGUNDA SECCIÓN

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMÁS DISPOSICIONES OFICIALES OBLIGAN POR EL SOLO
HECHO DE PUBLICARSE EN ESTE PERIÓDICO

CUARTA ÉPOCA
Año VII No. 1578

Directora
Lic. Matiana del Carmen Torres López

San Francisco de Campeche, Cam.
Lunes 13 de Diciembre de 2021

SECCIÓN ADMINISTRATIVA

Política Estatal Anticorrupción de Campeche



Índice General

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

Índice de Gráficos

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

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

Índice de Tablas

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

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

Índice de Ilustraciones

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

Acrónimos

AGA: Alianza para el Gobierno Abierto

AMEXME: Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias A.C

APE: Administración Pública Estatal

APF: Administración Pública Federal

APP: Asociaciones público-privadas

ASECAM: Auditoría Superior del Estado de Campeche

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CBTA: Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario

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

CENIJE: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Comisión Federal de Electricidad

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CIESAS: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social

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

CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable

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

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

CNIJF: Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal

CNPJE: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

COFECE: Contrataciones Públicas de la Comisión Federal de Competencia Económica

CPC: Comité de Participación Ciudadana

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENCIG: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

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

ENCUP: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas

ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

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

FMI: Fondo Monetario Internacional

GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional

GESOC: Gestión Social y Cooperación

IDES: Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social

IGI-MEX: Índice Global de Impunidad México

IIEG: Índice de Información del Ejercicio del Gasto

IMCO: Instituto Mexicano para la Competividad

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INAI: Acceso a la Información y Protección de Datos personales

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IPC: Índice de Percepción de la Corrupción

IPRO: Institucionalidad de los Programas Sociales

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

Federativas

ITES: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores

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

LAPP: Ley de Asociaciones Público-Privadas

LFRASP: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

LFSPC: Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera

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

LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental

LGRA: Ley General de Responsabilidades Administrativas

LGSNA: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

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

LSAE: Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche

MESICIC: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención

Interamericana contra la Corrupción

MCCI: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad

MiPyMES: Micros, Pequeñas y Medianas Empresas

MOSEC: Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIC: Órgano Interno de Control

PBR: Presupuesto Basado en Resultados

PDN: Plataforma Digital Nacional

PEA: Política Estatal Anticorrupción de Campeche

PEMEX: Petróleos Mexicanos

PGCM: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

PIB: Producto Interno Bruto

PIRC: Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas

PNA: Política Nacional Anticorrupción

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAEC: Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche

SECONT: Secretaría de la Contraloría del Estado de Campeche

SED: Sistema de Evaluación de Desempeño

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SESAE: Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche

SESNA: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SNA: Sistema Nacional Anticorrupción

SNF: Sistema Nacional de Fiscalización

SNT: Sistema Nacional de Transparencia

SPC: Servicio Profesional de Carrera

TFJA: Tribunal Federal de Justicia Administrativa

TI: Transparencia Internacional

TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación

TJACAM: Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche

TM: Transparencia Mexicana

RAE: Real Academia Española

RRC: Red de Rendición de Cuentas

UDLAP: Universidad de las Américas-Puebla

WJP: World Justice Project

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MARCO NORMATIVO

MARCO NORMATIVO

Internacional

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

Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Penal Federal

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Ley General de Archivos

Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

Estatal

Constitución Política del Estado de Campeche.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Campeche.

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

Código Penal del Estado de Campeche.

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

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche.

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

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

Ley de Administración Pública Paraestatal del Estado de Campeche.

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

Ley de Archivos del Estado de Campeche.

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

FUNDAMENTO JURÍDICO

FUNDAMENTO JURÍDICO

Estatutal

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

A mayor detalle, el SNA, instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; surge como un esfuerzo del Estado mexicano dirigido a:

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

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

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

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

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generen;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

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

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

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

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

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

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

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE CAMPECHE

PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE CAMPECHE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Y los puntos a resaltar son los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

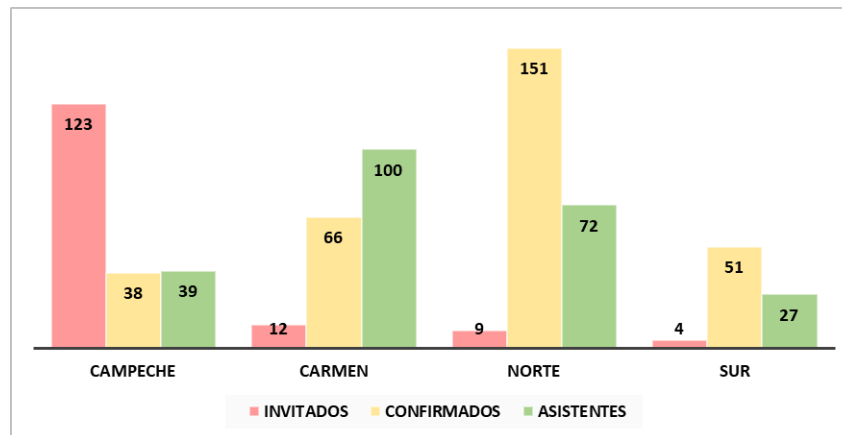
El foro regional contó con la asistencia total de 238 personas de los diferentes municipios, resultando de suma importancia para considerar diversas propuestas al momento de elaborar la PEA.

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

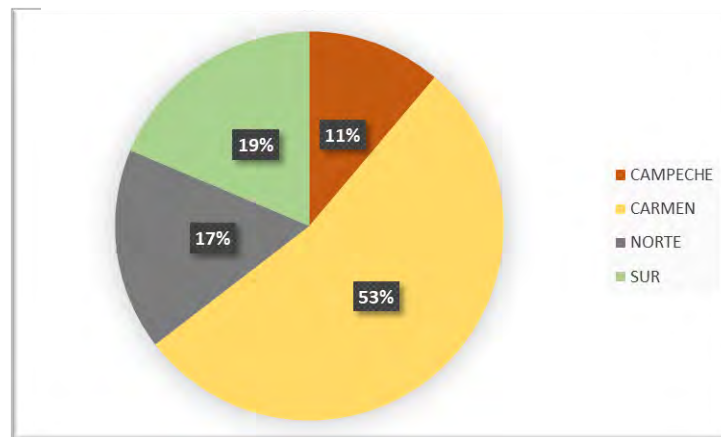
Tabla 1. Relación de invitados y asistentes a los foros virtuales

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

Gráfica 2. Invitados, confirmados y asistentes a los foros



Gráfica 1. Porcentaje de participación a los foros por región



ENCUESTA CIUDADANA

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

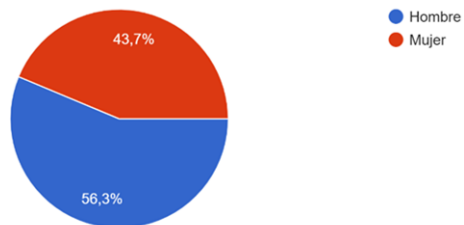
La Encuesta nos permitió enriquecer la definición del problema público y conocer las percepciones de los ciudadanos sobre las causas, efectos y posibles vías de solución al problema de la corrupción, así como las preocupaciones y prioridades de la población con respecto a este tema, con la finalidad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

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

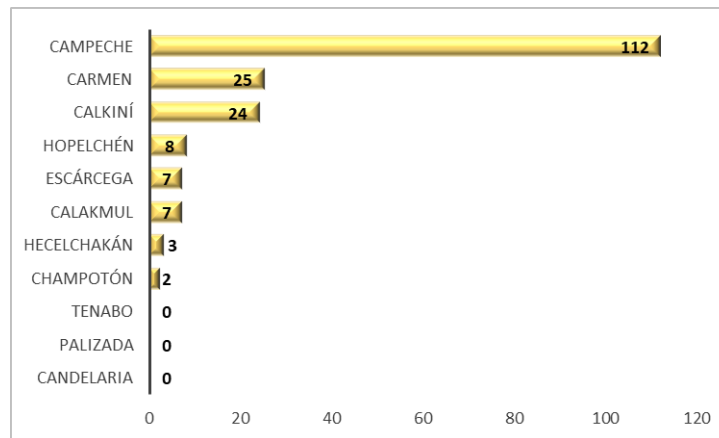
La participación total fue de 188 ciudadanos. El 55.3% (104) fueron hombres y el 44.7% (84) mujeres. En cuanto a los participantes, hubo ciudadanos de la mayoría de los municipios del Estado de Campeche, destacando la participación de los municipios de Campeche (59.6%), Calkiní (12.8%) y Carmen (13.3%),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

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

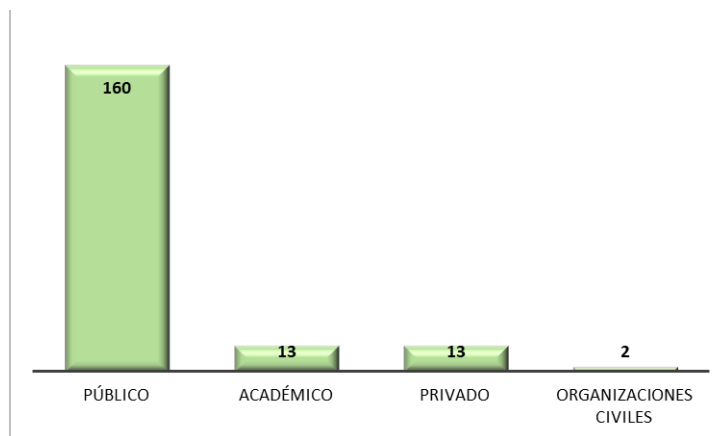
Gráfica 4. Participantes por sexo en el Estado



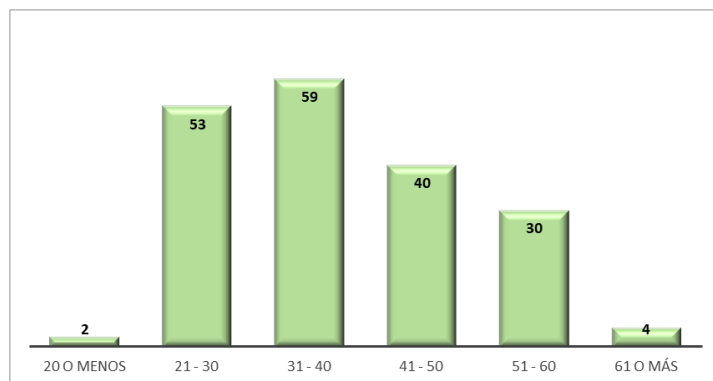
Gráfica 3. Participantes en la Encuesta Ciudadana, por municipio



Gráfica 6. Participantes de los diversos sectores del Estado



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



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

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

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

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

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

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

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

PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

PROBLEMATIZACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

La magnitud del problema

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

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

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

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

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

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

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

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

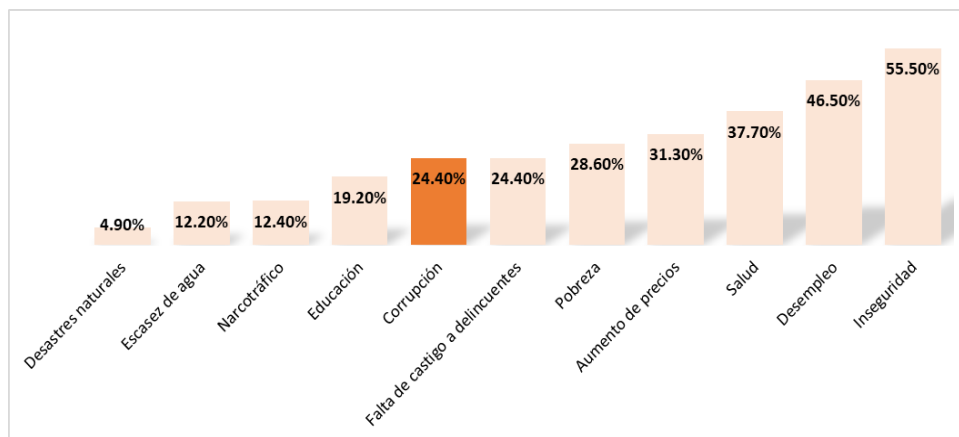
Los trámites con mayor frecuencia de corrupción en Campeche son los contactos con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad y trámites del servicio de energía eléctrica.

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

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

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

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



Fuente: INEGI, ENCIG 2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Delimitación del problema

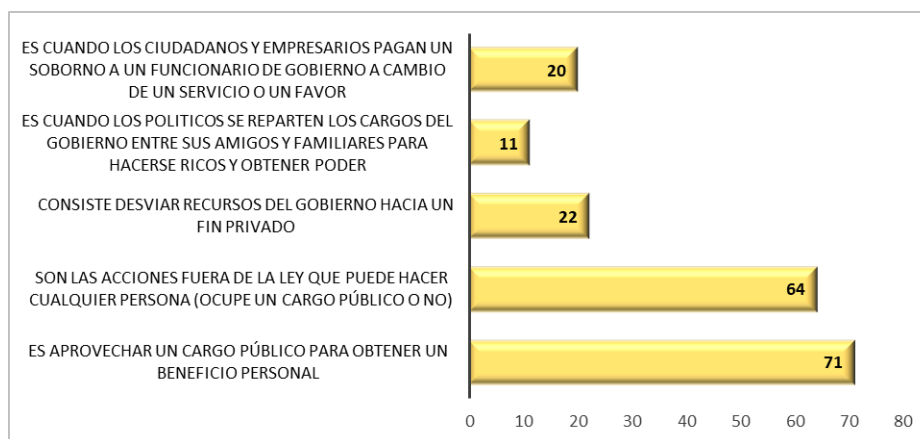
Corrupción e Ilegalidad

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

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

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

Gráfica 8. Definición de la Corrupción, Encuesta Ciudadana



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

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

Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

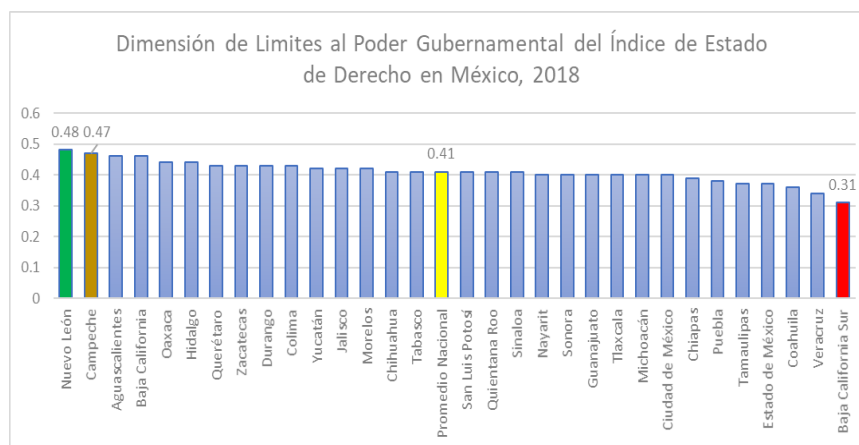
Estas causas se ven reflejados en las faltas administrativas, los delitos cometidos por servidores públicos, los delitos electorales que implicaron algún acto de corrupción, o el inicio de procedimientos o la imposición de multas y sanciones derivadas del proceso de fiscalización y auditoría del ejercicio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

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

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

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

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



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

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

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

- Arbitrariedad administrativa
- Arbitrariedad del legislador

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

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

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

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

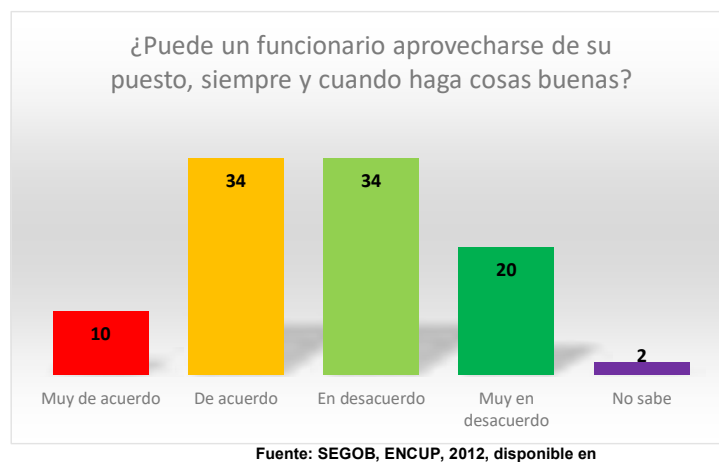
Corrupción y norma social

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

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

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

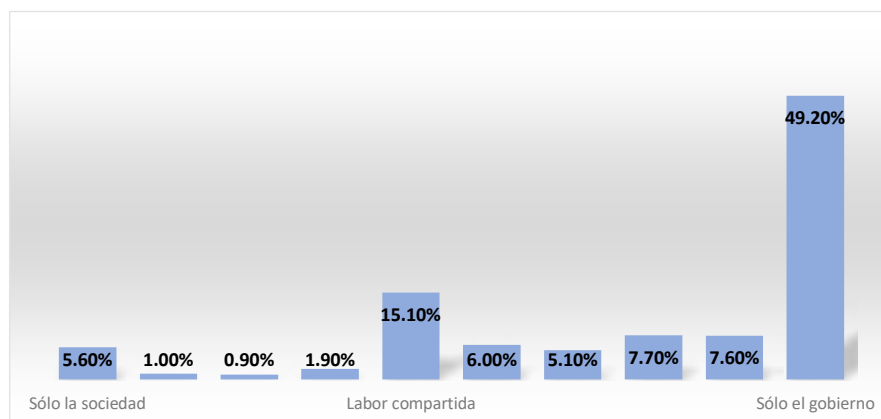
La participación ciudadana en el combate a la corrupción ha crecido en nuestro Estado, incluso se puede pensar que la sociedad está adquiriendo una consciencia sobre la responsabilidad social en el control de la corrupción, sin embargo, los datos oficiales no demuestran evidencia contundente sobre las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

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

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

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

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



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

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

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

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

Una visión sistémica: corrupción como orden social

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

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

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

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

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

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

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

Por lo anterior podemos mencionar lo siguiente:

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

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

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

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

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

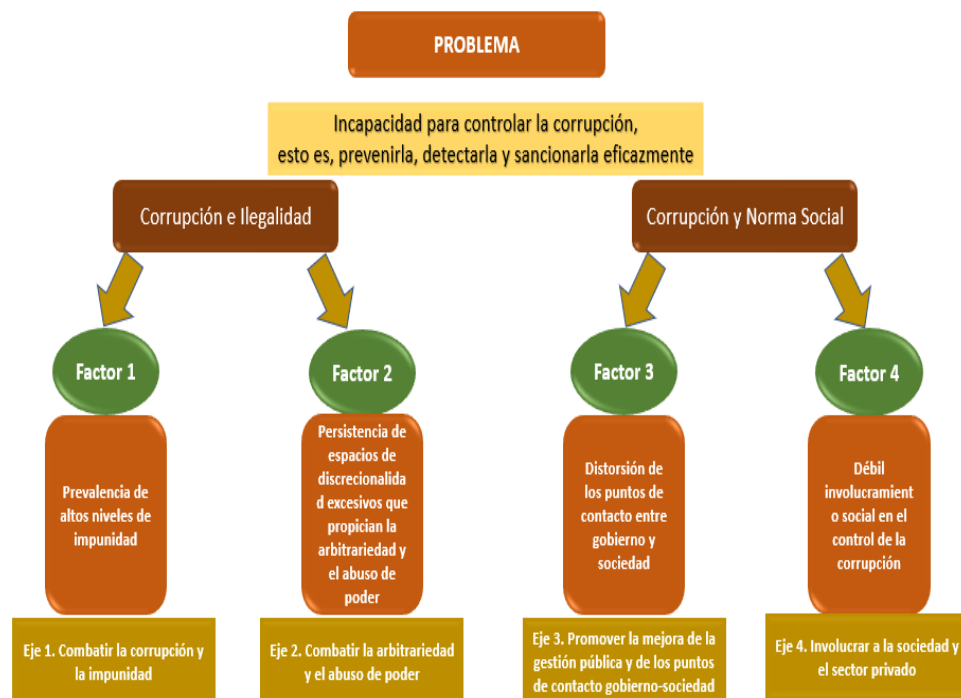
Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

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

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

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



DIAGNÓSTICO

DIAGNÓSTICO

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

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

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

Impunidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

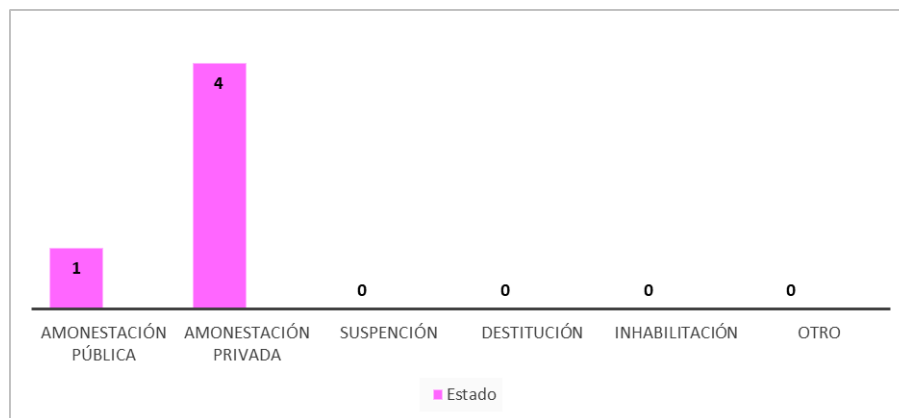
Durante el año 2019 en Campeche, de acuerdo con el INEGI, el número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Administración Pública, según el medio de recepción, fue de 193, de los cuales 24 fueron de forma presencial, 1 a través de aplicación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

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

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

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

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

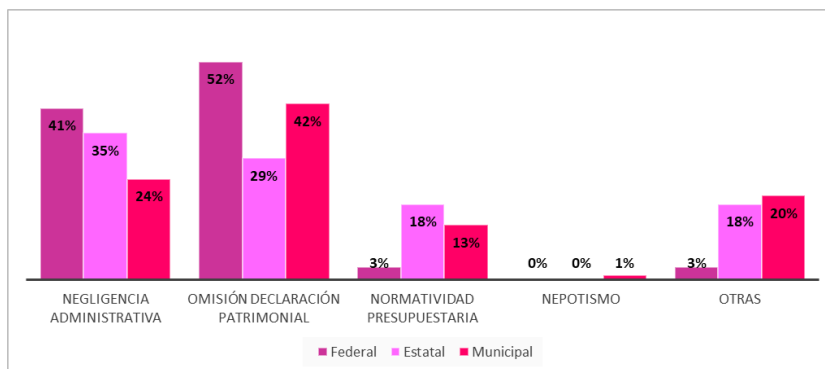


Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2010.

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

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

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



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

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

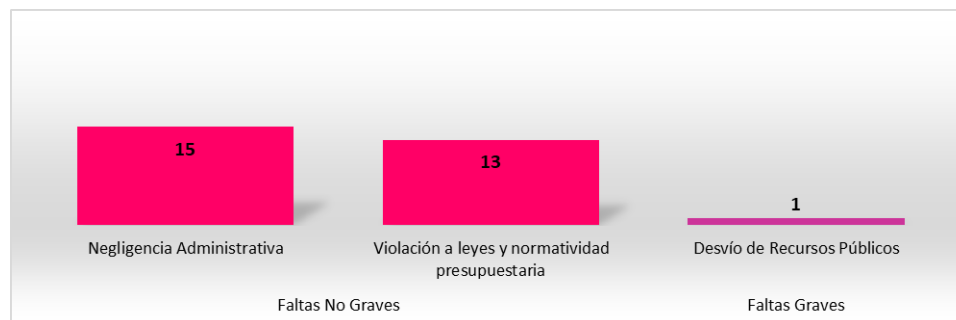
Tabla 3. Sanciones Administrativas, Campeche 2019

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

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

Visto de otra manera, desde una representación gráfica:

Gráfica 15. Sanciones Administrativas, Campeche 2016



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

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

Tabla 4. Servidores públicos denunciados por tipo de delito

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

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

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

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

Tabla 5. Sanciones administrativas, Campeche

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018.

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

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

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

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

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

2017

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

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

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

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

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

Arbitrariedad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Profesionalización e integridad en el servicio público

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procesos institucionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

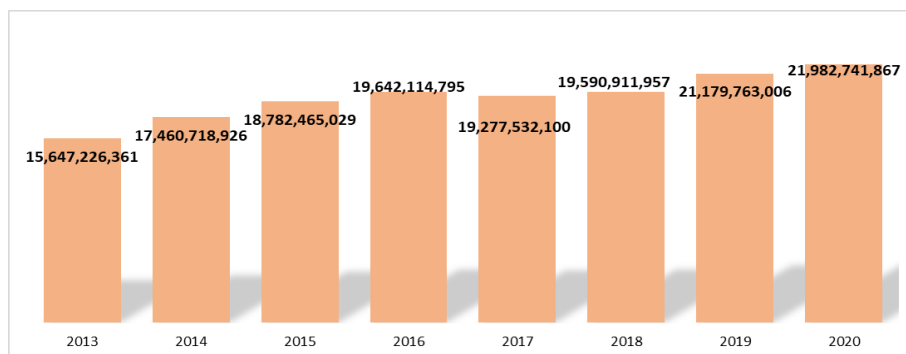
Si bien la intención de este ramo general pudiera ser positiva, contar con fondos de reservas no etiquetados para atender contingencias, pudiera abrir espacios para la arbitrariedad. En esta investigación se destaca que los alcances del Ramo 23 no se limitan a la administración de recursos extrapresupuestarios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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

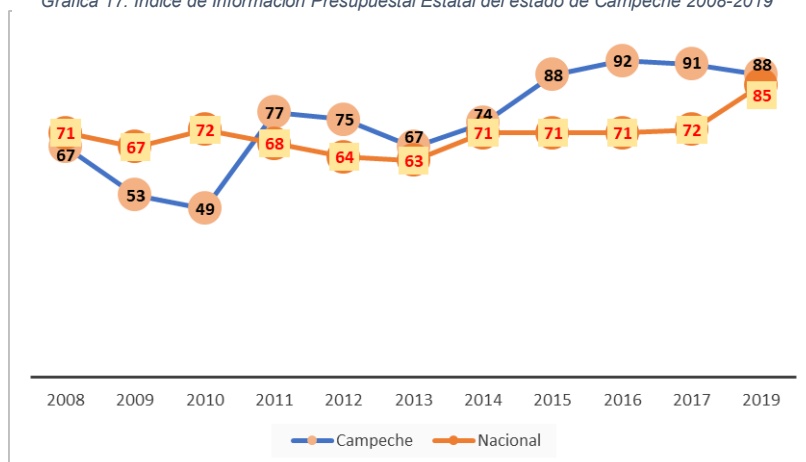
En forma similar a lo señalado en el estudio antes citado de México Evalúa, la organización Fundar (2018), realiza un análisis detallado del funcionamiento de los fideicomisos públicos en las entidades federativas, y concluyen que esta clase de mecanismos funcionan bajo esquemas de opacidad y discrecionalidad.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

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

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

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

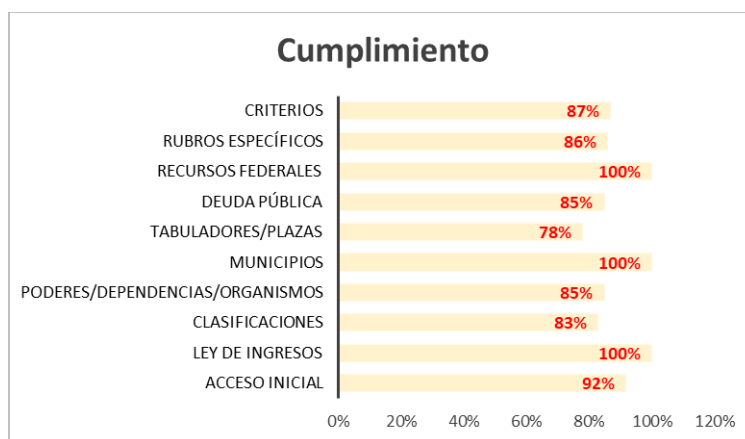
Gráfica 17. Índice de Información Presupuestal Estatal del estado de Campeche 2008-2019



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

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

Gráfica 18. Cumplimiento por sección en el estado de Campeche



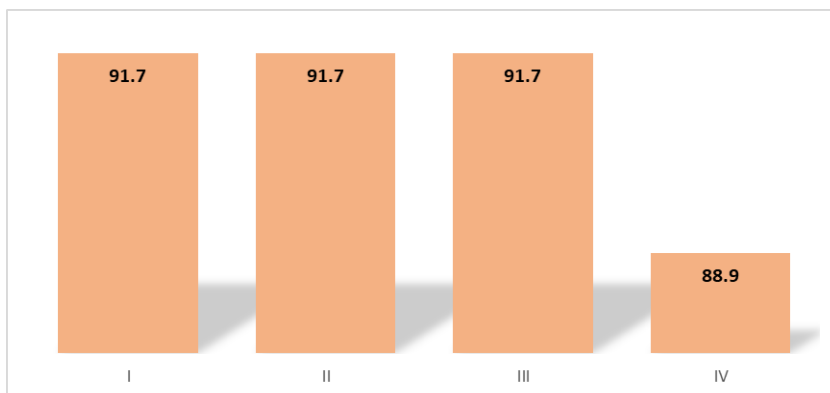
Fuente: IMCO (2019). Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE).

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

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

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

Gráfica 19. IIEG trimestral, Campeche 2018



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