



**Sistema Estatal
Anticorrupción
de Yucatán**



**Política Estatal
Anticorrupción
de Yucatán**



Índice

| | |
|--|-----|
| Siglas y acrónimos | 4 |
| Capítulo I Introducción | |
| 1.1. Presentación | 7 |
| 1.2. Alcances de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán | 9 |
| 1.3. Marco Normativo | 12 |
| 1.4. Fundamento Jurídico | 12 |
| Capítulo II Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán | |
| 2.1. Alineación a la Política Nacional Anticorrupción | 15 |
| 2.2. Proceso de contextualización en el diseño de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán | 17 |
| Capítulo III Problematicación | |
| 3.1. Delimitación del problema desde la Política Nacional Anticorrupción: corrupción como ilegalidad y norma social | 27 |
| 3.2. La percepción del problema en Yucatán | 30 |
| 3.3. Factores, causas y efectos identificados de la corrupción | 35 |
| 3.4. Árbol de problemas | 42 |
| Capítulo IV Diagnóstico | |
| 4.1. Impunidad | 45 |
| 4.2. Arbitrariedad | 56 |
| 4.3. Puntos de contacto entre gobierno y sociedad | 67 |
| 4.4. Involucramiento de la sociedad | 74 |
| 4.5. Educación y cultura anticorrupción | 84 |
| 4.6. Municipios y combate a la corrupción | 94 |
| 4.7. Ejes y objetivos estratégicos | 109 |
| 4.8. Principios transversales | 110 |
| Capítulo V Ejes y prioridades de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán | |
| Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad | 113 |
| Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder | 115 |
| Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad | 117 |
| Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado | 119 |
| Eje 5. Promover la educación y cultura anticorrupción | 121 |
| Eje 6. Fortalecer a los municipios en el combate a la corrupción | 123 |
| Capítulo VI Bases de implementación, evaluación y seguimiento | |
| 6.1. Implementación | 125 |
| 6.2. Evaluación y seguimiento | 128 |
| Referencias | 130 |

Siglas y acrónimos

| | |
|----------------------------|--|
| APE: | Administración Pública Estatal. |
| APF: | Administración Pública Federal. |
| ASEY: | Auditoría Superior del Estado de Yucatán. |
| BGC: | Barómetro Global de la Corrupción. |
| CENIJE: | Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. |
| CICC: | Convención Interamericana contra la Corrupción. |
| CIDE: | Centro de Investigación y Docencia Económicas |
| CJF: | Consejo de la Judicatura Federal. |
| CJPJEY: | Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán. |
| CNDH: | Comisión Nacional de los Derechos Humanos. |
| CNUCC: | Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. |
| CNGMD: | Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México |
| CNUDMI: | Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. |
| Comisión Ejecutiva: | Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán. |
| CPC: | Comité de Participación Ciudadana. |
| CPEUM: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| DOF: | Diario Oficial de la Federación. |
| EDCA: | Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas. |
| EFSL: | Entidades de Fiscalización Superior Locales. |
| ENCIG: | Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. |
| ENCRIGE: | Encuesta Nacional sobre Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas. |
| ENCUP: | Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. |
| ENVIPE: | Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. |
| FECCEY: | Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Yucatán. |
| GESOC: | Gestión Social y Cooperación. |
| ICC: | Índice de Control de la Corrupción. |
| IIEG: | Índice de Información del Ejercicio del Gasto. |
| IIJ: | Instituto de Investigaciones Jurídicas. |
| IMCO: | Instituto Mexicano para la Competitividad. |
| IMSS: | Instituto Mexicano del Seguro Social. |
| INAIP: | Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. |
| INEE: | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. |
| INEGI: | Instituto Nacional de Estadística y Geografía. |
| IPC: | Índice de Percepción de la Corrupción. |

| | |
|-----------------|--|
| IPRO: | Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas. |
| LGSNA: | Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. |
| LNPP: | Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. |
| LRASPE: | Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán. |
| LRAEY: | Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán. |
| LSEAY: | Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán. |
| MCCI: | Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. |
| MiPyMEs: | Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. |
| MOSEC: | Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción. |
| OCDE: | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. |
| OEA: | Organización de los Estados Americanos. |
| OIC: | Órgano Interno de Control. |
| OSC: | Organizaciones de la Sociedad Civil. |
| PEAY: | Política Estatal Anticorrupción de Yucatán. |
| PED: | Plan Estatal de Desarrollo. |
| PIB: | Producto Interno Bruto. |
| PNA: | Política Nacional Anticorrupción. |
| PND: | Plan Nacional de Desarrollo. |
| PNUD: | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. |
| PSC: | Profesionalización del Servicio de Carrera. |
| PUP: | Padrón Único de Proveedores. |
| RRC: | Red por la Rendición de Cuentas. |
| SAT: | Servicio de Administración Tributaria. |
| SEAY: | Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán. |
| SECOGEY: | Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán. |
| SESEAY: | Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán. |
| SESNA: | Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. |
| SFP: | Secretaría de la Función Pública. |
| SHCP: | Secretaría de Hacienda y Crédito Público. |
| SNA: | Sistema Nacional Anticorrupción. |
| TI: | Transparencia Internacional. |
| TJAEY: | Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán. |
| TSJEY: | Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán. |
| TM: | Transparencia Mexicana. |
| UNAM: | Universidad Nacional Autónoma de México. |
| UNCAC: | Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. |
| UNODC: | Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. |

Capítulo



Introducción

1.1. Presentación

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán en el año de 2016 abre una posibilidad histórica en la entidad para el combate a la corrupción. Por primera ocasión a un Sistema que integra a entidades de gobierno e instituciones gubernamentales se le incorpora un comité auténticamente ciudadano. Y aún más, uno de los ciudadanos del comité es designado, en esa misma ley, como cabeza del Sistema Estatal Anticorrupción.

Esta primicia histórica, producto de largo embate de la sociedad civil para darle mayor representación a la ciudadanía en el combate a la corrupción y la promoción de la cultura anticorrupción, no debe pasar desapercibida en un proyecto como el que hoy se materializa: la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Yucatán (PEAY).

Lo que hoy se presenta es un documento, dirigido al gobierno y a los ciudadanos, que pretende marcar el camino a seguir para un combate más efectivo a la corrupción, la impunidad y la arbitrariedad. Es poner en orden todas las voces que piden mayor eficiencia y control anticorrupción, mayor vigilancia y respeto a lo legal, menor opacidad en las relaciones de la ciudadanía y los trámites de gobierno, menor tolerancia contra los abusos del poder, voces cansadas del cáncer social que retumba por todas partes: corrupción.

En la PEAY está esa voz y reclamo ciudadano; está la investigación seria y profunda de fuentes confiables; está el trabajo de especialistas para darle forma medible a lo que se pretende alcanzar en este camino; está la norma jurídica para que esa vox populi ciudadana, desordenada y desorientada si se quiere entender así, quede capturada en un documento que sea la política rectora del estado de Yucatán para atender de frente, sin tapujos ni miramientos, la tan ansiada derrota de la corrupción por la legalidad y la integridad.

Ciudadano, este Comité te pide que hagas tuya la PEAY. Que transites en este camino que hoy se traza y se construye para beneficio de la ciudadanía. Que nadie más que nosotros los ciudadanos, salimos beneficiados con una política anticorrupción. Que está en nosotros no dejarla en letra muerta, en camino lleno de hierba porque no se usa, sino convertirla en verbo activo, en vía ancha para transitar hacia lo correcto, lo sano, lo justo, lo ético, todo aquello que reprime y corta de tajo los tentáculos de corrupción, impunidad y arbitrariedad.

Que este espacio ciudadano que por ley tenemos fructifique con una PEAY que se convierta en algo nuestro y, como el Caminante del Mayab nos representa en la música, represente el camino del mayab contra la corrupción.

**Comité de Participación Ciudadana
del Sistema Estatal Anticorrupción.**

Alcances de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

1.2. Alcances de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

Como ciudadanos hemos entendido que la corrupción es un problema contemporáneo multifactorial que no se constriñe únicamente al abuso de un cargo público para la obtención de un beneficio personal, ya que se presenta en múltiples conductas que van desde el incumplimiento de la normatividad, procesos administrativos poco controlados, arbitrariedad e impunidad, hasta la carencia de educación cívica en la sociedad.

La corrupción ha lastimado las principales estructuras del país, ha desmantelado y quebrado el orden social e institucional, obstaculizando el destino sano y natural de México al evitar que pueda garantizar un Estado de Derecho, la justa distribución de la riqueza, la observancia de los derechos humanos y la confianza de la población hacia el gobierno.

Por tal motivo, la instalación del SEAY es el cumplimiento a un mandamiento constitucional que derivó de la adopción de las buenas prácticas internacionales en combate a la corrupción, con la finalidad de que se tomen medidas concretas para hacer frente al problema que representa este flagelo y recobrar los espacios de beneficio social que dicho fenómeno ha robado.

De esta manera y en atención a dicha problemática social, al Comité Coordinador del SEAY, en apego a sus funciones y como lo establece la propia LSEAY, le corresponde la emisión de la PEAY, con el objetivo de garantizar la adopción y aplicación de medidas dirigidas al fortalecimiento y coordinación institucional para la detección, prevención y el combate de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Así, la PEAY es el instrumento integrado por objetivos y prioridades que orientarán la actuación de quienes conformamos al propio Sistema en materia de prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas, hechos de corrupción; fiscalización y control de los recursos públicos.

Ahora bien, para el diseño de la PEAY, se realizó la alineación técnica con las prioridades que sustentan la PNA, previo análisis de contextualización, a fin de compartir y contribuir con los demás sistemas locales anticorrupción, en alcanzar el objetivo común, a saber: combatir la corrupción con acciones estratégicas que atiendan las particularidades de cada espacio en el que este fenómeno se manifiesta.

De esa manera, la PEAY reconoce los 4 ejes de la PNA:

- I. Combatir la corrupción y la impunidad.
- II. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
- III. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno - sociedad.
- IV. Involucrar a la sociedad y el sector privado.

A su vez integra dos ejes adicionales que responden a las singularidades del Estado planteadas a través del proceso de integración de la PEAY, los cuales son:

- V. Promover la educación y cultura anticorrupción.
- VI. Fortalecer a los municipios en el combate a la corrupción

A partir de estos seis ejes se construyeron las prioridades de esta política pública, que en su conjunto buscan fortalecer la capacidad estatal y social para controlar este fenómeno, mismas que se alinean y apoyan con las establecidas en la PNA.

Durante el proceso de su construcción se destaca la participación de los ciudadanos a través de una consulta pública, cuyas opiniones se integraron y complementaron con las vertidas por los integrantes del consejo técnico.

Con esas bases se obtuvieron opiniones estratégicas de la sociedad y en ese proceso colaborativo y con la evidencia identificada por el SNA se elaboró el presente documento.

La estructura del mismo se conforma de la siguiente manera:

El capítulo primero establece la presentación, el marco normativo y fundamento jurídico. El capítulo segundo detalla el proceso de integración de la PEAY, donde se describe metodológicamente el proceso de alineación y su contextualización.

En los capítulos tercero y cuarto se desarrollan la problematización y el diagnóstico, respectivamente delimitando el problema con base en la evidencia de datos, factores, causas y efectos de la corrupción detectados en Yucatán.

En el capítulo quinto se describen los ejes, objetivos y prioridades de la política pública, los cuales encuentran plena alineación con las 40 prioridades de la PNA, previa contextualización en Yucatán, así como la adición y delimitación de 2 ejes y 20 prioridades a la PEAY, que corresponden a las particularidades identificadas en el proceso de integración de la propia política.

Es oportuno mencionar que la PEAY prevé un amplio panorama de actividades que permitirá un proceso de implementación progresiva, mediante programas que atiendan la realidad y el contexto en el que se encuentra el estado de Yucatán.

Introducción

Por tanto, en el capítulo sexto, se promueven las bases generales para la implementación y seguimiento de la PEAY, estableciendo asesores técnicos para coadyuvar con su opinión sobre el desarrollo de cada una de las prioridades, lo cual facilitará su instrumentación y evaluación.

Estamos convencidos que la implementación de la PEAY es el paso para un mejor futuro.

En síntesis, el presente documento constituye una política de Estado basada en la opinión de los ciudadanos, expertos y actores destacados, que articulará de manera estratégica las acciones para el combate y control de la corrupción en Yucatán.

La PEAY es el símbolo del compromiso de todas las instituciones del Estado, su implementación reflejará esta congruencia hacia la sociedad, sin olvidar que los servidores públicos que la representamos también pertenecemos a ella, lo que conlleva una mejor oportunidad y convicción de servirla.

El éxito de estas acciones, sin duda, será el involucramiento y ejecución de los entes públicos, así como la participación ciudadana en todos sus sectores.

**Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva
del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán**

1.3. 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 Económico.
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Marco normativo

Nacional

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
3. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
4. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
5. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
6. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
7. Ley General de Archivos.
8. Constitución Política del Estado de Yucatán.
9. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán.
10. Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.
11. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán.
12. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.
13. Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán.
14. Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.
15. Ley de Archivos del Estado de Yucatán.

1.4. Fundamento jurídico

Mediante el decreto 380/2016, publicado el día 20 de abril del 2016 en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, se llevó a cabo la modificación de la Constitución Política del Estado de Yucatán, con la finalidad de tomar acciones en materia de anticorrupción y transparencia, logrando un avance significativo en el Estado. Es a partir de la reforma constitucional que se establece la creación del SEAY, siendo este la instancia de coordinación entre las autoridades del orden estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Introducción

De conformidad con la fracción I del artículo 101 Bis de la Constitución Política del Estado de Yucatán, el Sistema cuenta con un Comité Coordinador que está integrado por los titulares de: la Auditoría Superior del Estado; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría del Ejecutivo estatal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán; el presidente del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; así como por un representante del Consejo de la Judicatura del Estado y otro del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador es la instancia superior del Sistema y tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política en la materia, a través de la determinación de los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, tal y como lo establece el artículo 10 de la LSEAY.

Ahora bien, la fracción III del artículo 11 de la citada Ley, dispone que el Comité Coordinador se encuentra facultado para diseñar, aprobar y difundir la política estatal en la materia (la PEAY) y las políticas integrales, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.

La LSEAY, en sus artículos 22 y 23, fracciones VIII y XI, establecen que el CPC es la instancia que tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento del objeto del Comité Coordinador, así como ser el vínculo con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias de los sistemas nacional y estatal anticorrupción; así mismo, de acuerdo con sus atribuciones, están facultados para opinar y realizar propuestas sobre la política estatal y los insumos técnicos a que se refiere el artículo 44 del mismo ordenamiento, así como hacer observaciones, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva.

A su vez, la Comisión Ejecutiva constituye el órgano técnico auxiliar de la SESEAY y se encuentra integrada por el Secretario Técnico y los integrantes del CPC, con excepción de quien funge como presidente.

Respecto a la Comisión Ejecutiva, el artículo 44 de la LSEAY, dispone lo siguiente:

“Artículo 44. Insumos técnicos

La comisión ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el comité coordinador realice sus funciones, porque elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité,

I.- 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.

*II.- La metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales a que se refiere la fracción anterior.
(...)”.*

Por otro lado, el artículo 31 de la Ley de la materia, establece que la SESEAY, funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 101 Bis de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y a su titular, el Secretario Técnico, le corresponde, de acuerdo con las facultades y obligaciones previstas en la LSEAY, elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, someterlas a la consideración del propio Comité Coordinador.

Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

Capítulo



Para el diseño de la PEAY fue necesario analizar información para delimitar los rasgos que caracterizan el problema de la corrupción, con la definición de ejes y prioridades para su atención. Así, la ruta para el diseño de la PEAY se realizó a partir de dos criterios fundamentales, que son:

1. La alineación a los contenidos estratégicos incluidos en la PNA.
2. La contextualización de temas, diagnósticos y prioridades que responden a la realidad y particularidades específicas de Yucatán.

En términos de diseño, este doble proceso de alineación y contextualización permitió elaborar una caracterización del problema público, en la que se identifican de forma general sus atributos definitorios, así como las principales causas que detonan la persistencia de la corrupción. A su vez, se realizó un diagnóstico que posibilitó dimensionar la magnitud del problema en distintos ámbitos de la esfera pública y diseñar un conjunto de potenciales soluciones que detallan una ruta amplia de trabajo para el combate a la corrupción.

Es de destacar que, la estructura y los contenidos esenciales de la PNA (ejes, temas, prioridades) establecen bases que fueron adoptadas de forma directa o indirecta en la PEAY. Estos elementos permitieron establecer un acuerdo compartido a escala nacional sobre el problema de la corrupción, además de que favorecen la homologación de las pautas de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas estatales en todo el país.

Adicionalmente, resultó necesaria la incorporación de contenidos que atendieran las particularidades de Yucatán mismas que se definieron a partir de metodologías participativas, con base en un análisis sistemático de información y evidencia a nivel estatal.

Las fases tanto de la alineación como de la contextualización realizadas durante el proceso de integración de la PEAY, que fueron indispensables para el diseño de la misma, se explican a continuación.

2.1. Alineación a la Política Nacional Anticorrupción (PNA)

La PNA ofrece una caracterización del problema, un diagnóstico y un conjunto de prioridades de política pública que buscan establecer un marco

Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

común mínimo de actuación en la materia en todo el país. Sobre esta base, en la PNA se establecen los parámetros generales que deberían guiar la actuación de todos los componentes del Estado mexicano con miras a combatir y controlar la corrupción.

En síntesis, en la PNA se define el marco analítico general y de prioridades para el desarrollo de acciones en los ámbitos nacional, estatal y municipal en la materia.

En esta congruencia nacional, para el diseño de la PEAY se realizó un análisis detallado de la PNA, incluyendo sus ejes y prioridades, con el objetivo de realizar una alineación que permitió adaptar los 4 ejes y las 40 prioridades, además de sumar otros ejes con sus respectivas prioridades.

Todo lo anterior se realizó con apego a las recomendaciones establecidas en la Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción¹, proporcionada en enero del 2020 por el SNA, que establece lo siguiente:

¹ Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: <https://bit.ly/2LeC0ah>

Tabla 1. Recomendaciones en materia de alineación contenidas en la “Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción”

| | |
|------|--|
| I | Procurar que las PEA establezcan una visión estratégica de largo plazo, bajo una estructura similar a la de la PNA. |
| II. | Como parte del desarrollo de los diagnósticos de las PEA, se sugiere aprovechar los datos y la evidencia presentada en la PNA, así como los insumos adicionales de información generados por la SESNA durante el proceso de integración de dicho documento. |
| III. | Mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la PNA (combatir la corrupción y la impunidad, combatir la arbitrariedad y el abuso de poder, promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno sociedad, e involucrar a la sociedad y el sector privado). |
| IV. | Se recomienda incorporar en las PEA, previo análisis detallado, las 40 prioridades de política contenidas en la PNA. |
| V. | Como parte de las PEA, se sugiere incorporar secciones en las que definan premisas básicas sobre la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación. |

Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

También se analizaron los insumos técnicos desarrollados durante el proceso de integración de la PNA que fueron: a) Base de propuestas de acciones RRC-SFP; b) Base de insumos IIJ; c) Base de compromisos internacionales; d) Base de recomendaciones de OSC, y e) LNPP – CIDE.²

Los datos procesados se organizaron en 2 temas o niveles: por temas de la corrupción (soborno, peculado, contrataciones públicas, entre otros), y por niveles de afectación económica y política. A estos datos se aplicaron criterios de discriminación, como la contundencia y la repetición del problema y del dato en varios informes técnicos.

Esta información fue analizada y considerada, como se verá más adelante, para la caracterización y diagnóstico del problema público en Yucatán, generándose al mismo tiempo acciones que permitieron reforzar lo expresado a nivel nacional e identificar prioridades adicionales para la atención del problema público.

Como se ha mencionado, el proceso de alineación aseguró, en primer lugar, la armonización de esfuerzos nacionales y estatales, a través de procesos de adopción directa o indirecta de los contenidos de la PNA, fortaleciendo la coordinación con el SNA y promoviendo una agenda de Estado en la materia.

2.2. Proceso de contextualización en el diseño de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

El diseño de la PEAY implicó promover un entendimiento integral al fenómeno de la corrupción en nuestro Estado, en atención a las recomendaciones que al respecto contiene la *Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*.³

² Dichos insumos se encuentran disponibles en:
<https://bit.ly/2L8EXt9>

³ Ídem.

Tabla 2. Recomendaciones en materia de contextualización contenidas en la “Guía para el Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción”

| | |
|------|--|
| I | Promover la apropiación del proceso de elaboración de las PEA, a partir de la colaboración entre las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana, en el marco de las Comisiones Ejecutivas y de la presidencia del CPC. |
| II. | Detonar procesos de diseño de las PEA que impliquen el diálogo con actores sociales interesados y que promuevan el involucramiento activo de las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores. |
| III. | Articular procesos, en colaboración con los integrantes del Comité Coordinador y con organizaciones locales, de recopilación, procesamiento e integración de datos y evidencia que favorezca la contextualización de los diagnósticos de las PEA desde un enfoque estatal. |
| IV. | En la medida que los procesos de consulta y análisis de información así lo perfilen, incorporar en las PEA los ejes estratégicos y prioridades necesarios que permitan atender las dimensiones del fenómeno de la corrupción no considerados en la PNA. |
| V. | En la medida que los procesos de consulta y análisis de información así lo perfilen, incorporar o adecuar en las PEA prioridades o atributos que vinculen a los municipios en las estrategias de control de la corrupción. |

En este sentido, la SESEAY diseñó un proceso de contextualización que permitió caracterizar la problemática en Yucatán en materia de corrupción y su propuesta de solución.

Para este proceso se consideró de suma importancia la interacción con diversos actores sociales con la finalidad de fortalecer los atributos y características de los planteamientos de la política pública; es decir, además de los insumos ya disponibles derivados de la PNA, era fundamental recabar opiniones, propuestas e insumos de audiencias estratégicas.

Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

Es así como este proceso se integró por diversos ejercicios de acopio de información que se obtuvieron de la consulta ciudadana en línea, consejo técnico, encuentros municipales, consejo consultivo anticorrupción, además de que el proyecto estuvo disponible a través de la página web del SEAY, dando oportunidad para integrar y analizar cualquier opinión.

Estas dinámicas reflejan el compromiso y la participación de los diversos actores sociales, académicos y gubernamentales, cuyas experiencias generaron perspectivas variadas sobre las causas y soluciones del problema, lo que permitió obtener propuestas innovadoras esenciales para la elaboración de la presente política.

En los siguientes apartados se describen los alcances metodológicos de los recursos implementados en el proceso de contextualización que implicaron la realización de ejercicios de involucramiento de distintos actores, a través de espacios de colaboración en los que se intercambiaron ideas, opiniones y expectativas sobre el problema de la corrupción, sus causas y posibles soluciones.

Consulta ciudadana en línea

Se realizó mediante un cuestionario de consulta sobre causas y posibles vías de solución al fenómeno de la corrupción; adicionalmente, se incorporaron preguntas que la población considerara relevantes para su combate, así como preguntas abiertas que permitieron ahondar en las percepciones de los ciudadanos en la materia.

La consulta ciudadana estuvo habilitada en el sitio web oficial del SEAY: www.seay.org.mx, y se encontró disponible del 7 de octubre de 2019 al 17 de enero de 2020, difundándose además en las páginas oficiales de las instituciones integrantes del Comité Coordinador, al igual que en diversas instancias académicas.



Escanee el código QR
y acceda a la
Consulta ciudadana
hecha en línea.

Este ejercicio significó una amplia participación donde se registraron 1106 respuestas con un índice estimado de finalización del 74%.

Como resultado de la consulta ciudadana, se pudieron identificar con claridad argumentos y discursos comunes que pudieran emplearse tanto en la definición del problema como en el diseño de prioridades en la PEAY.

Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

En segundo lugar, el procesamiento estadístico de la información que se recabó en la consulta ciudadana, permitió generar evidencia, como se verá más adelante, al permitir conocer lo que el ciudadano define como corrupción, sus principales causas, así como las acciones y propuestas que consideran más relevantes y prioritarias para el combate a la misma. En resumen, su metodología fue la siguiente:

Tabla 3. Síntesis metodológica de la Consulta ciudadana

| Recurso | Consulta ciudadana en línea |
|-----------|---|
| Objetivo | Obtener la identificación, por parte de la ciudadanía, de las acciones prioritarias para atender el problema de la corrupción en Yucatán. |
| Alcance | 1,106 respuestas. |
| Resultado | Los insumos generados fueron incorporados en los diagnósticos por eje y en las prioridades de política pública. |

Consejo Técnico

El proceso de contextualización implicó instalar un consejo especializado con el propósito fundamental de identificar, procesar y sintetizar las percepciones de actores clave. Dicho evento se realizó el 9 de diciembre de 2019 en las instalaciones del Instituto Yucateco de Emprendedores, donde fueron convocados:

A. Representantes de las siguientes instituciones académicas:

- Universidad Autónoma de Yucatán;
- Universidad Marista de Mérida, A.C.;
- Universidad Anáhuac Mayab;
- Universidad Modelo;
- Instituto Tecnológico de Tizimin;
- Instituto Tecnológico Superior Progreso;
- Universidad Tecnológica Metropolitana;
- Instituto Tecnológico de Mérida;
- Universidad Vizcaya de las Américas, y
- Universidad Tecnológica del Centro.



Escanee el código QR y acceda a la información generada en el Consejo Técnico.

Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

- B. Representantes de OSC:
- Colegio de Contadores Públicos de Yucatán, A.C.;
 - Asociación Nacional de Abogados de Empresas;
 - Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias de Yucatán, y
 - Fundación del Empresariado Yucateco, A.C.
- C. Representantes de los siguientes entes públicos:
- SECOGEY;
 - ASEY;
 - CJPJEY;
 - INAIIP;
 - TJAY;
 - FECCEY;
 - SEPLAN, y
 - Ayuntamiento de Mérida.

La realización de este taller permitió identificar y simplificar las prioridades expresadas por sus integrantes, así como delimitar un conjunto de estrategias generales en la PEAY.

Como producto de esta reunión, se obtuvo un reporte de las principales conclusiones, enfatizando aspectos relacionados con la problematización general del fenómeno de la corrupción, la definición de ejes estratégicos, así como la identificación de potenciales acciones de política pública.

Cabe señalar que, tanto los resultados presentados en este reporte como los insumos generados en la consulta ciudadana, permitieron definir de mejor forma la narrativa de la problemática que representa la corrupción en Yucatán, así como los ejes estratégicos que se debían incluir en la PEAY. En resumen, su metodología fue:

Tabla 4. Síntesis metodológica del Consejo Técnico

| Recurso | Consejo Técnico |
|-----------|--|
| Objetivo | Obtener opiniones sustentadas y propuestas de actores clave para entender y enfrentar la corrupción. |
| Alcance | 27 asistentes, 75 propuestas. |
| Resultado | Los insumos generados sirvieron para la identificación del problema y los diagnósticos por eje. Las propuestas fueron integradas y/o consideradas en las prioridades de política pública, sobre todo en el desarrollo de los ejes 5 y 6. |

Encuentros municipales

Con la finalidad de obtener un acercamiento directo con la ciudadanía para conocer la percepción que se tiene sobre el problema de la corrupción y contar con otros elementos que permitieran articular y diseñar la PEAY, se realizaron diversos encuentros municipales que facilitaron el diálogo, al igual que el intercambio de ideas, opiniones y conocimientos sobre el tema.

Cabe mencionar que ante las circunstancias extraordinarias provocadas por la pandemia del virus COVID-19 y las medidas de prevención adoptadas por el Gobierno del Estado, estos encuentros tuvieron que suspenderse, razón por la que solamente se tuvo oportunidad de visitar a cinco municipios.

Tabla 5. Encuentros municipales

| Municipio | Fecha | Asistentes | Sondeos aplicados |
|------------|---------------------|------------|-------------------|
| Cantamayec | 4 de marzo de 2020 | 30 | 22 |
| Maxcanú | 5 de marzo de 2020 | 86 | 52 |
| Mocochá | 5 de marzo de 2020 | 25 | 25 |
| Baca | 5 de marzo de 2020 | 12 | 12 |
| Timucuy | 11 de marzo de 2020 | 64 | 49 |

No obstante, derivado de esos espacios de opinión se logró obtener información valiosa que permitió confirmar información existente, así como otras particularidades. En cada encuentro, se llevaron a cabo sondeos de opinión y espacio de diálogo con los ciudadanos. En resumen, su metodología fue:



Escanee el código QR y acceda a la información generada en los Encuentros municipales.

Tabla 6. Síntesis metodológica de los Encuentros municipales

| Recurso | Encuentros municipales |
|-----------|--|
| Objetivo | Obtener opiniones que permitan contextualizar los alcances de la PEAY a las realidades y problemáticas concretas que enfrentan los municipios. |
| Alcance | 217 asistentes, 160 sondeos. |
| Resultado | Los insumos generados sirvieron para la problematización de la corrupción en Yucatán y para el desarrollo del eje 6. |

Análisis de insumos

Existen múltiples diagnósticos de la corrupción en México que describen diferentes características, manifestaciones y magnitudes del fenómeno. Para elaborar una política que atienda las necesidades y recomendaciones que estos informes técnicos advierten, es necesario conocer agrupadamente las estadísticas, datos y sus impactos en la economía y la sociedad.

Es así como, además de insumos técnicos desarrollados durante el proceso de integración de la PNA, se analizaron diversas encuestas y censos, tanto oficiales como generados por OSC, instituciones académicas y organizaciones internacionales, mismas que a continuación se enuncian:

- Base de propuestas de acciones RRC-SFP.
- Base de insumos.
- Base de compromisos internacionales.
- Base de recomendaciones de OSC.
- LNPP – CIDE.
- Índice de Estado de Derecho en México del World Justice Project (WJP).
- Índice Global de Impunidad (IGI).

Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), INEGI.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE), INEGI.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI.
- Latinobarómetro.

Este análisis tuvo como intención procesar y agrupar evidencia y datos sobre la corrupción, cuyo proceso de sistematización y agrupamiento permitió, por una parte, identificar ejes estratégicos de actuación relevantes que pudieran ser incorporados en la PEAY y, por otra, seleccionar evidencia clave para fortalecer los diagnósticos específicos de cada uno de los mismos ejes.

Adicionalmente, también se analizaron los siguientes instrumentos: Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Yucatán, documentos institucionales, tales como informes de la FECCEY y de la ASEY, así como legislación en la materia y buenas prácticas nacionales e internacionales, los cuales fueron orientadores durante el proceso de contextualización.

El resultado de esta etapa condujo a la integración de evidencia en el diagnóstico incluido en la PEAY, mismo que está conformado por un documento y una base de datos matriz ordenada y discriminada, por medio de la cual se analizó todo aquello que se consideró relevante por la SESEAY.

En resumen, su metodología fue:



Escanee el código QR y acceda a la información generada en el Análisis de insumos.

Tabla 7. Síntesis metodológica del Análisis de insumos

| Recurso | Análisis de insumos |
|-----------|--|
| Objetivo | Obtener indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan dimensionar el fenómeno de la corrupción en Yucatán. |
| Alcance | Se analizaron 30 encuestas, 15 índices, 75 reportes de investigación y las 5 bases de insumos técnicos de la PNA. |
| Resultado | Los indicadores fueron sintetizados y referenciados en los diagnósticos por eje. |

Consejo Consultivo Anticorrupción

Con el propósito de generar espacios de coparticipación, el CPC instaló el 15 de octubre de 2020, el Consejo Consultivo Anticorrupción como un mecanismo de articulación entre OSC, académicos y grupos ciudadanos para opinar, proponer, analizar y co-impulsar programas y proyectos estratégicos que incidan en el control y disminución de la corrupción.

Una vez instalado el Consejo Consultivo Anticorrupción, el 29 de octubre del 2020 se realizó un foro de opinión virtual, por medio de la plataforma Zoom, a través de la cual sus integrantes valoraron la propuesta de la PEAY, para lo cual establecieron opiniones propositivas para su fortalecimiento.

Así, los comentarios de los integrantes del Consejo Consultivo Anticorrupción permitieron realizar una relatoría identificando ideas concretas para integrar en la PEAY, fortalecer los principios transversales y la estrategia general de implementación. La síntesis de su metodología es la siguiente:

Tabla 8. Síntesis metodológica del Consejo Consultivo Anticorrupción

| Recurso | Consejo Consultivo Anticorrupción |
|------------|--|
| Objetivo | Opinar en propuestas dirigidas a la mejora y enriquecimiento de programas y proyectos estratégicos que incidan en el control y disminución de la corrupción en el Estado y en el contenido específico de la entonces propuesta de la PEAY. |
| Alcance | 17 integrantes con 30 opiniones otorgadas. |
| Resultados | Los insumos generados sirvieron para el fortalecimiento de los principios transversales y la precisión en el contenido de las prioridades de política pública. |



Escanee el código QR y acceda a la información generada en el Consejo Consultivo Anticorrupción.

Es necesario señalar que la relatoría del Consejo Consultivo, la opinión ciudadana en línea y la opinión de ayuntamientos permitieron mejorar el alcance de los ejes estratégicos y transversales, así como las prioridades y acciones de la PEAY.

Capítulo



Problematización

En el presente apartado se desarrolla una caracterización del problema público donde se identifican de forma general sus atributos definitorios, así como las principales causas que detonan la persistencia de la corrupción y sus efectos.

Siguiendo el proceso de alineación, se comienza con la delimitación del problema a partir de la PNA para después contextualizar la percepción de la corrupción en Yucatán, describiendo factores, causas y efectos de la corrupción identificados durante el proceso de integración de la PEAY.

Esta sección concluye con una presentación del árbol de problemas, delimitando los apartados que integran el diagnóstico donde se profundiza en los principales indicadores existentes para una mayor comprensión del problema.

3.1. Delimitación del problema desde la PNA: corrupción como ilegalidad y norma social

Sin duda la corrupción es uno de los problemas más importantes que enfrentan los países, sobre todo por los graves costos que genera en distintos ámbitos como la confianza en las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio pleno de derechos.

En ese sentido, la PNA es un documento que plasma la agenda del Estado mexicano en la materia y, al mismo tiempo, es un instrumento para facilitar el adecuado funcionamiento del SNA. De igual modo es el resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de mecanismos de consulta pública nacional que permitió recolectar información necesaria para mirar las necesidades más próximas a atender en la PNA.

En ella se identifica a la corrupción como un problema público que nos compete a todos los ciudadanos, pues ha generado diversos obstáculos en el país, afectando día a día de forma negativa a su desarrollo debido a las negligencias y arbitrariedades del actuar, tanto de los servidores públicos como de la sociedad.

En otras palabras, la PNA reconoció que el problema de la corrupción es sistémico, siendo necesario trabajar desde las instancias que se encargan de su combate para promover una cultura de integridad y valores que inciten a un buen desempeño de la función pública en todos sus niveles y

clasificaciones, así como el correcto uso y ejercicio del gasto público para atender las necesidades de la población, entre otros.

La PNA a través del análisis de evidencia (datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones realizadas por OSC, etcétera) logró delimitar algunos rasgos que parecen caracterizar al fenómeno de la corrupción en México y, por tanto, en Yucatán.

El primero de ellos asocia la corrupción con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue realizado por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano. Un segundo rasgo que se asocia con la corrupción tiene que ver con la vinculación que se hace de este fenómeno con una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente.

Sin duda, la política pública debe ir más allá del entendimiento de la corrupción como un problema de individuos y su comportamiento, para concebirlo como un fenómeno estructural sustentado en la interacción de múltiples actores tanto públicos como privados, en un ambiente institucional y organizacional que genera las condiciones para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción.

Se reconoce entonces que, cuando las prácticas corruptas se encuentran ampliamente extendidas y aceptadas (tanto social como institucionalmente) 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-ciudadanos sino tomando en cuenta a la esfera social en toda su amplitud.

En este sentido, la PEAY concibe a la corrupción como un orden social, es decir, como un conjunto estable de instituciones formales e informales que implican comprenderla como un fenómeno en el que confluyen normas sociales que, en su conjunto, regulan el comportamiento de la sociedad. Por lo anterior, el combate de la corrupción, visto bajo el contexto de un problema social por atender a través de una política pública, debe abordarse desde ambas aristas (institucionales y sociales).

Dentro de las reglas e instituciones formales, el combate a la corrupción debe establecer restricciones legales que impidan la generación de rentas privadas a costa del bienestar general. Ante ello caben dos tipos de situaciones:

Por un lado, puede darse el caso de que existan instituciones que favorezcan asignaciones particulares e injustas distribuciones de bienes y recursos públicos (lo que a veces se ha denominado “corrupción legal”),

Problematización

por lo que un control efectivo de la corrupción conllevaría a un cambio de reglas y por otro, pueden existir, dentro de ciertos ámbitos de lo público, instituciones diseñadas para dar resultados imparciales, pero cuyas reglas simplemente no son observadas por la autoridad o por diversos agentes sociales con poder de decisión, coyuntura que refleja factores que propician la ocurrencia de la corrupción, entre ellos, la impunidad y arbitrariedad.

En la PEAY, como se describió previamente, se opta por entender el problema institucional formal de la corrupción como un asunto de inobservancia a las reglas formales, para lo cual las soluciones aquí presentadas se orientarán explícitamente a reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad.

En cuanto a las normas sociales que resultan comunes en una sociedad dominada por las prácticas de corrupción, uno de los principales problemas es que la mayoría de las personas (y de quienes dirigen cualquier tipo de organización) han generado expectativas compartidas sobre la inutilidad de comportarse de manera íntegra. Ello provoca que existan prácticas y conductas arraigadas que tienden a privilegiar los actos de corrupción como formas eficaces de interacción entre los diversos actores sociales.

Lo anterior no implica que la corrupción tenga que ver con un patrón cultural o valorativo de una sociedad, sino que es el orden social (formal e informal) el que establece el contexto que permite reforzar las expectativas sobre lo que se puede esperar del comportamiento de los demás (es decir, si la mayoría de los agentes sociales se comportarán o no de forma corrupta). En ese sentido, el combate 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, activa y vigilante, así como una sociedad que promueva esquemas de autorregulación que posibiliten un control cotidiano de la corrupción.

Con lo anterior, la PEAY reconoce que es necesario asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad que aseguren un control efectivo de las diversas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno y que, además, garanticen su compromiso para fomentar la integridad mediante la educación desde el nivel básico hasta el profesional. Estos procesos de coordinación e involucramiento se proponen a partir de los ejes estratégicos que integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico que se manifiesta a través de distintas conductas como el soborno, el favoritismo, el nepotismo, el tráfico de influencia, la colusión, etcétera.

En tal virtud, la PEAY, más que ofrecer una pauta exhaustiva de posibles soluciones, ofrece un conjunto inicial de prioridades que, en el futuro, mediante el esfuerzo conjunto y coordinado de diversas instancias, podrán ampliarse conforme a los resultados que se obtengan.

3.2. La percepción del problema en Yucatán

Como se ha señalado, el fenómeno de la corrupción se ha convertido en uno de los problemas públicos más relevantes en los últimos años debido a los impactos y consecuencias que se generan en los ámbitos social y económico. La corrupción representa un desafío importante para la sociedad ya que se trata de un problema complejo, dinámico y de difícil medición porque ocurre en la opacidad y en la discrecionalidad.

Por tal razón, una visión compartida con la PNA es identificar a la corrupción “como ilegalidad y orden social que basa sus formas de intercambio en relaciones particulares y de favoritismo”.⁴ Las dos características asociadas al fenómeno de la corrupción mencionadas anteriormente (ilegalidad y orden social) y sus respectivas problemáticas concretas (impunidad, arbitrariedad, falta de involucramiento social y distorsión de los espacios de interacción) brindan elementos necesarios tanto para una aproximación sistémica del fenómeno de la corrupción en Yucatán, como para el diseño de la PEAY.

Desde esta visión se concluye que la corrupción constituye un problema público demasiado amplio y multicausal, donde para tener mayor claridad sobre el tema será necesario revisar indicadores, así como diversos recursos que permitan conocer el contexto de Yucatán.

Para ello se analizaron algunos indicadores y factores a fin de establecer causas y efectos, así como profundizar en el análisis de datos a través de los instrumentos generados durante el proceso de integración de la política.

Sobre esta base, una primera aproximación puede realizarse a través de los resultados de la ENCIG publicada por el INEGI en 2019, que cumple con el propósito de dar a conocer a la sociedad en general la información obtenida sobre la evaluación que la población de “18 años y más” otorga a los trámites, pagos, servicios públicos y otros contactos con autoridades, de acuerdo con su experiencia y así aportar elementos que ayuden a la toma de decisiones de política pública en materia de calidad en los tres niveles de gobierno.

⁴ Política Nacional Anticorrupción, p. 41, disponible en: <https://bit.ly/39U2IAL>

Problematización

Debe señalarse que los resultados de la ENCIG 2019,⁵ también dan cuenta de la percepción que la población tiene sobre el fenómeno y las experiencias de corrupción que sufrieron los ciudadanos al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos.⁶ En este apartado se expondrán los principales datos que permiten comprender el fenómeno de la corrupción en Yucatán.

Lo primero que demuestra es que, según lo indicado por la ENCIG, la población yucateca ubicó la corrupción en el cuarto lugar de los problemas más importantes, con un índice de 36.6 %, después del desempleo y la pobreza con un 39.4% y 41.7% respectivamente, mientras que la mala atención en los centros de salud y hospitales públicos constituye el problema percibido como más importante con 53.8%. En contraste con el nivel nacional, el problema de la corrupción es percibido como el segundo en importancia con un 52.8%, después de la inseguridad y delincuencia con un 78.6%.

Tabla 9. La corrupción como problema público

| Yucatán | | Nacional | |
|---|--------------|----------------------------|--------------|
| Mala atención en centros de salud y hospitales públicos | 53.8% | Inseguridad y delincuencia | 78.6% |
| Pobreza | 41.7% | Corrupción | 52.8% |
| Desempleo | 39.4% | Desempleo | 32.0% |
| Corrupción | 36.6% | Pobreza | 31.0% |
| Inseguridad y delincuencia | 32.7% | Mal desempeño del gobierno | 28.5% |

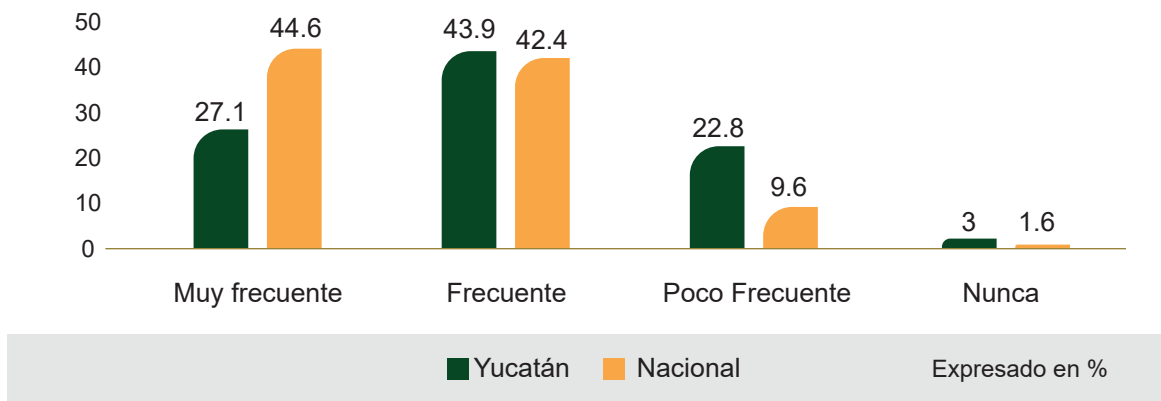
Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG), 2019. Consultable en: <https://bit.ly/2EOYlpG>.

De igual manera la encuesta señala que el porcentaje de población que percibe de forma frecuente y muy frecuente los actos de corrupción en Yucatán es de 71%, enfatizando el amplio interés público respecto al tema.

⁵ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG), 2019, disponible en: <https://bit.ly/34ECIsr>

⁶ Los márgenes de error de las estimaciones, descritas por el INEGI para el año de referencia 2019, son en promedio del 28.2%. Para mayor detalle, ver tabulados básicos ENCIG 2019 disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

Gráfica 1. Percepción sobre la frecuencia de corrupción



Siguiendo con los datos de la ENCIG 2019, los indicadores señalan que las personas consideran a los partidos políticos (77.6%), las policías (75.9%) y las Cámaras de Diputados y Senadores (64%) como las instituciones con mayor frecuencia en actos de corrupción.

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG), 2019.
Disponible en: <https://bit.ly/2EOYlpG>.

Gráfica 2. Percepción de la corrupción en instituciones

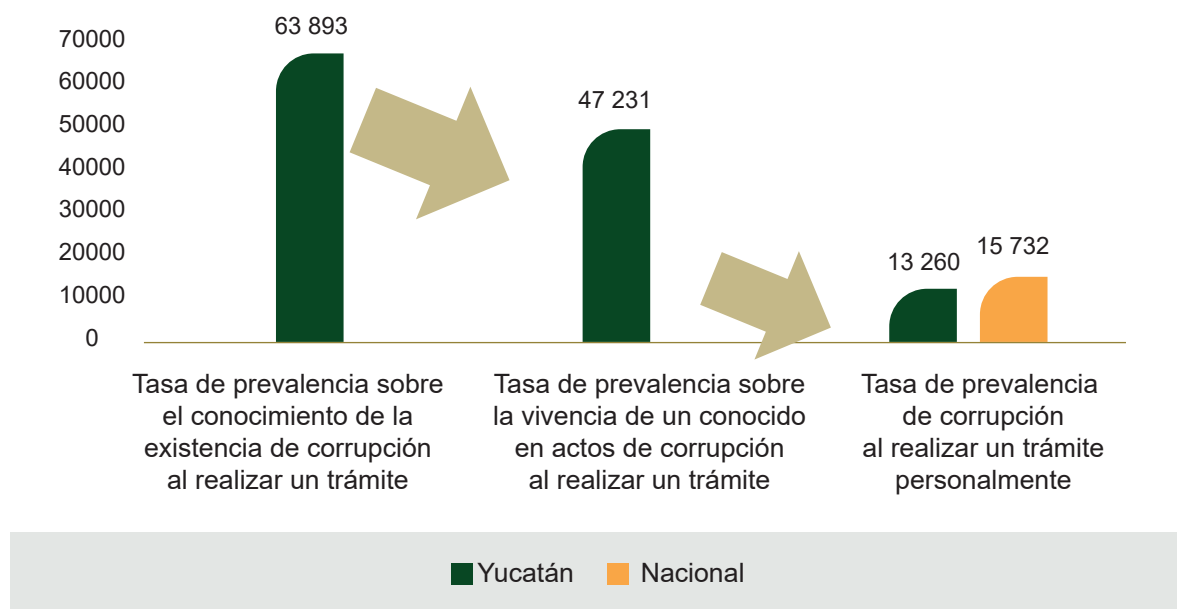


Problematización

Respecto al análisis de la percepción de la corrupción en la encuesta, es necesario señalar que se encuentra influenciada por los hechos de corrupción de los que la población es víctima, los cuales pueden ser medidos a través de la prevalencia o de la incidencia,⁷ entendiendo que la *prevalencia*, según el INEGI, es la proporción de individuos que están experimentando un fenómeno específico en un tiempo determinado y la *incidencia* contabiliza el número de casos que se han presentado en dicho fenómeno de estudio.

La tasa de prevalencia en Yucatán sobre la vivencia se estimó en 47,231 víctimas, mientras que la tasa de prevalencia sobre conocimiento fue de 63,893 personas. Mención particular merece la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personalmente, registrada en 13,260 víctimas, que es más baja que la nacional registrada en 15,732 víctimas.

Gráfica 3. Prevalencia e incidencia de corrupción en Yucatán

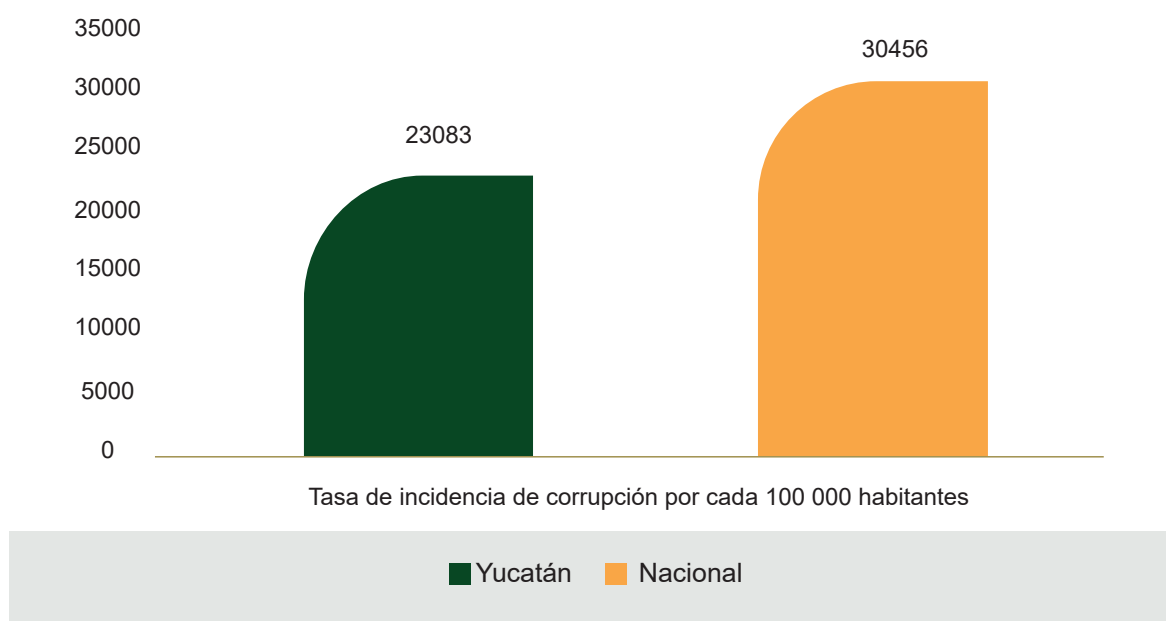


Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG), 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2EOYlpG>.

⁷ La tasa de prevalencia sobre la vivencia se calcula dividiendo el número de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron entre la población que tuvo contacto con algún servidor público multiplicado por cien mil. Mientras que la tasa de prevalencia sobre conocimiento se calcula dividiendo el número de usuarios que tienen algún conocido que les refirió actos de corrupción en los trámites que realizaron entre la población que tuvo contacto con algún servidor público multiplicado por cien mil. Y la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite con la división del número de usuarios que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites que realizaron entre la población que tuvo contacto con algún servidor público multiplicado por cien mil.

Por otra parte, siguiendo datos de la ENCIG, en 2017, la tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes fue de 19,158 incidentes y ocupaba la posición 7 a nivel nacional; en comparación con 2019 que fue de 23,083 incidentes, ocupando la posición 15 de entidades⁸ con menor tasa de incidencia.

Gráfica 4. Tasa de incidencia de corrupción en Yucatán



Una vez entendida la visión estratégica de la corrupción como problema público establecida por la PNA y de realizar una primera aproximación de la percepción de la corrupción en Yucatán, con base en datos del INEGI, se vuelve necesario identificar los factores y causas de la corrupción definidos en el proceso de integración de la PEAY, como se muestra a continuación:

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG), 2019.
Consultable en: <https://bit.ly/2EOYlpG>.

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) / Publicado en 2019 / "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019" / Recuperado en agosto de 2020, del sitio web: <https://bit.ly/3bfnprw>

3.3. Factores, causas y efectos de la corrupción identificados

La PNA establece que la asociación de corrupción con ilegalidad y orden social puede desagregarse en cuatro factores 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; 2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público que abren la puerta a la arbitrariedad y al abuso de poder; 3) la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción, y 4) el débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

Los dos rasgos asociados a la corrupción aquí descritos (ilegalidad y norma social), así como sus respectivos factores problemáticos asociados (impunidad, arbitrariedad, falta de involucramiento social y distorsión de los espacios de interacción) brindan los elementos necesarios para proponer una aproximación sistémica que integra diversas causas y efectos del fenómeno de la corrupción, mismo que se describirán a profundidad al analizar el proceso de integración de la PEAY.

Por otra parte, la presente política pública parte del supuesto de que se requiere avanzar simultáneamente en la mejora de aquellas condiciones institucionales y organizacionales formales que generan riesgos de corrupción, que se ubican en distintos ámbitos del gobierno (desde la profesionalización del servicio público, las reglas para el ejercicio del gasto público, los procesos de control interno y externo y los esquemas de investigación, substanciación y sanción); así como de aquellos factores de naturaleza social arraigados en valores y prácticas que propician el mantenimiento de la corrupción como una norma social eficaz. En ese orden de ideas, la PEAY debe concebirse desde una lógica integral que aglutina prioridades que deberán impulsar instituciones públicas y la sociedad en su conjunto para resolver este problema.

En esas condiciones, durante el proceso de integración de la PEAY, además de validarse los primeros cuatro componentes, se identificaron dos adicionales: 5) débil socialización de valores relevantes para el fortalecimiento de la cultura de la integridad y 6) limitada coordinación de acciones con municipios en el control de la corrupción.

A continuación, se presentan a manera de recapitulación las principales causas y efectos identificados en el proceso de integración de la PEAY que fueron indispensables para determinar sus ejes y prioridades.

Prevalencia de altos niveles de impunidad.

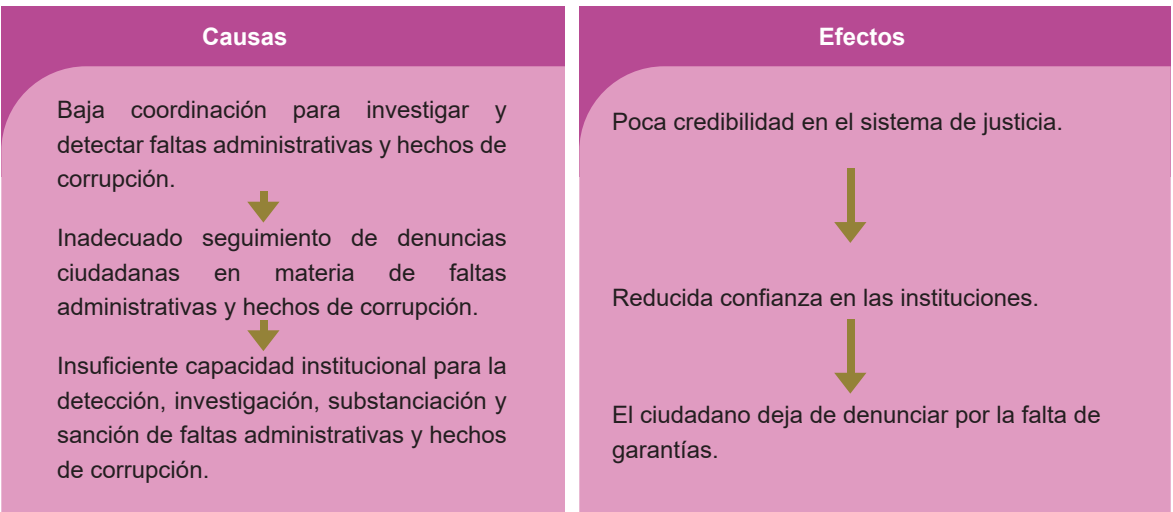
En el ámbito concreto de la corrupción, la impunidad se relaciona con la incapacidad de las instituciones responsables y la ineffectividad de los procesos existentes para detectar, investigar, substanciar y sancionar a aquellas personas (autoridades, funcionarios, empresarios o ciudadanos) que incurren en algún hecho de corrupción.

La persistencia de altos niveles de impunidad propicia que las personas opten por cometer actos de corrupción, dado que la probabilidad de ser investigado y sancionado es mínima. De forma sintética, durante el proceso de integración de la PEAY y a partir de la contextualización de la PNA, se observaron las siguientes causas y efectos de la impunidad asociada a la corrupción:

Factor

I

Tabla 10. Causas y efectos de la prevalencia de altos niveles de impunidad



Fuente: Proceso de la integración de la PEAY, con base en insumos técnicos de la PNA.

Factor

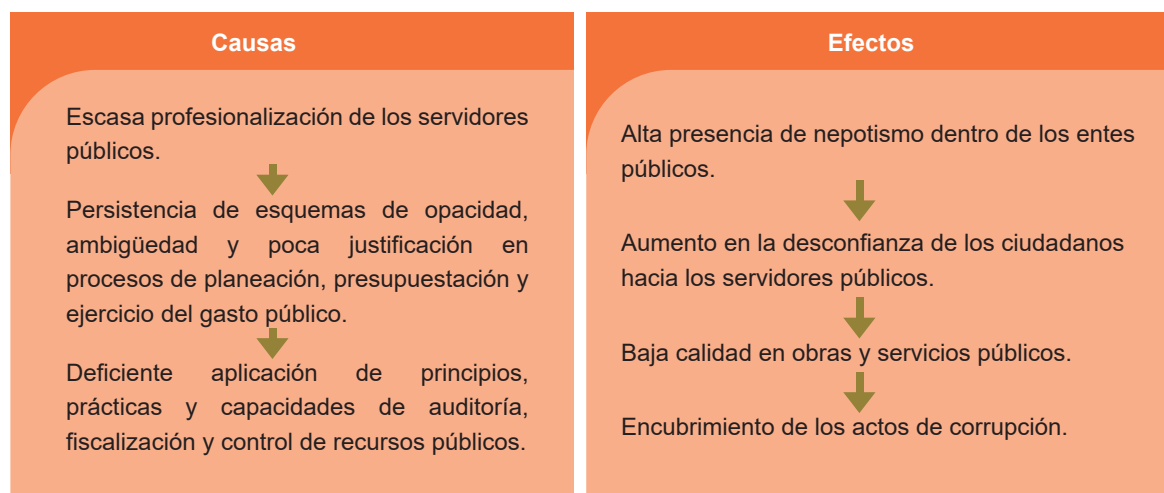


Persistencia de espacios de discrecionalidad que propician arbitrariedad y abuso de poder.

La discrecionalidad se puede entender como el margen de maniobra con el que cuentan instituciones, así como los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y funciones a través del uso de criterios de interpretación en la toma de decisiones, aplicando normas y regulaciones administrativas. Una discrecionalidad sin los debidos controles puede derivar en actos de arbitrariedad y abuso de poder.

Así, durante el proceso de integración de la PEAY, y a partir de la contextualización de la PNA, se identificaron las siguientes causas y efectos relativos a este factor.

Tabla 11. Causas y efectos de la persistencia de espacios de discrecionalidad que propician arbitrariedad y abuso de poder



Fuente: Proceso de la integración de la PEAY, con base en insumos técnicos de la PNA.

Distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

Dentro de este ámbito se incorporan diversos tipos de contactos entre gobierno y sociedad, desde aquellos que implican la realización de un trámite o el acceso a un servicio público por parte de la población o de una empresa y el otorgamiento de los beneficios de un programa social, hasta aquéllos que implican el ejercicio de importantes sumas de recursos públicos, como las adquisiciones o la realización de obras de infraestructura. Al respecto, las causas y efectos identificadas para la PEAY, a partir de la contextualización de la PNA, fueron:

Factor



Tabla 12. Causas y efectos de la distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad

| Causas | Efectos |
|--|--|
| <p>Persistencia de áreas de riesgos que proporcionan la corrupción en las interacciones entre ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, acceder a programas y servicios públicos.</p> <p>↓</p> <p>Insuficiente institucionalización en materia de mejora regulatoria y contrataciones públicas abiertas.</p> | <p>Mayor consentimiento por parte de la población hacia la presencia de soborno en los trámites y en el manejo de los recursos públicos.</p> <p>↓</p> <p>Enriquecimiento de funcionarios públicos corruptos.</p> |

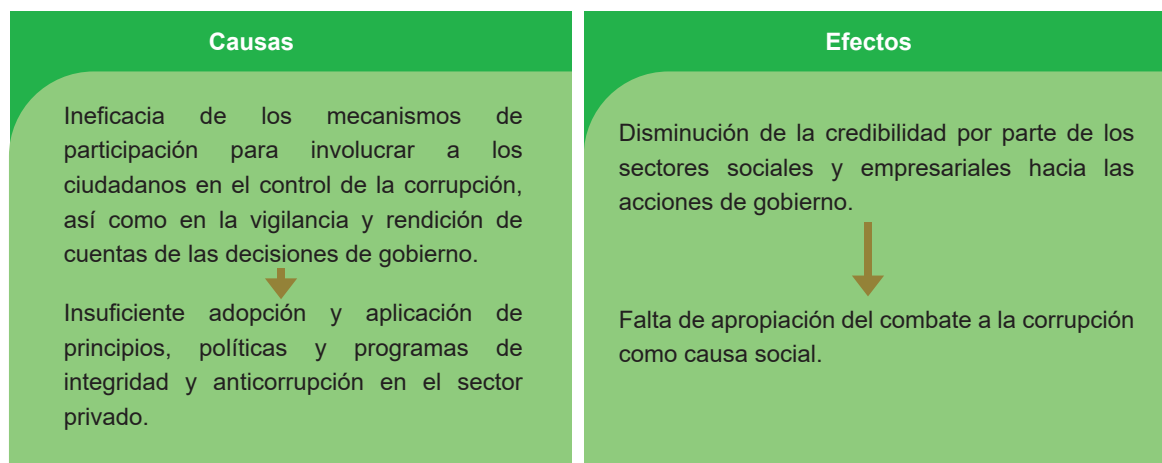
Fuente: Proceso de la integración de la PEAY, con base en insumos técnicos de la PNA.

Factor IV

Débil involucramiento de la sociedad y el sector privado en el control de la corrupción.

Se reconoce cierta ambigüedad entre el papel que los distintos sectores de la sociedad consideran que deben jugar en el control de la corrupción y las prácticas efectivamente observadas tanto en la ciudadanía como en el sector privado. Por consiguiente, 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. Al respecto, las causas y efectos identificados para la PEAY, a partir de la contextualización de la PNA, fueron:

Tabla 13. Causas y efectos del débil involucramiento de la sociedad y el sector privado en el control de la corrupción



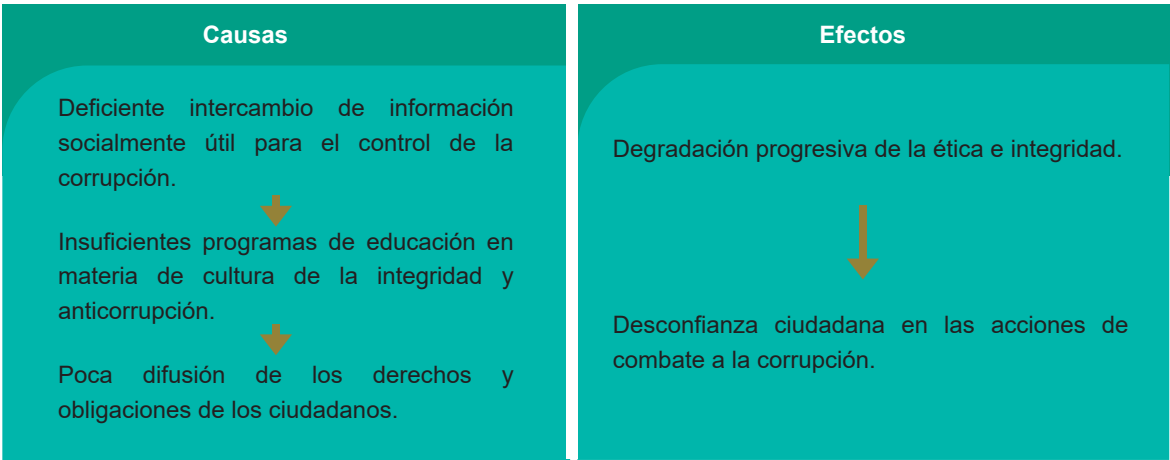
Fuente: Proceso de la integración de la PEAY, con base en insumos técnicos de la PNA

Débil socialización de valores para la cultura anticorrupción.

Con independencia del fomento de la participación y la integridad empresarial, la PEAY debe ir más allá y proponer una estrategia a largo plazo que desde la educación y a través de campañas de concientización, sean capaces de disuadir los actos de corrupción, así como promover valores para el fortalecimiento de la cultura de la integridad y anticorrupción. En este factor se identificaron las siguientes causas y efectos:



Tabla 14. Causas y efectos de la débil socialización de valores para la cultura anticorrupción



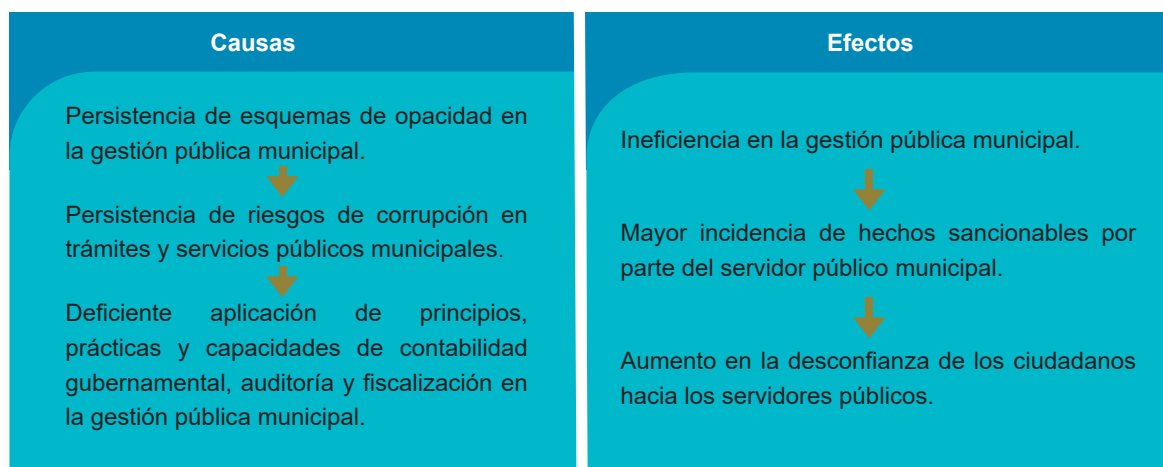
Fuente: Proceso de la integración de la PEAY, con base en insumos técnicos de la PNA

Factor VI

Limitadas acciones de combate a la corrupción en los municipios.

El municipio es la entidad política y de organización comunal que sirve de base para la organización territorial, política y administrativa de los estados en su régimen interior. No obstante, los gobiernos municipales muchas veces no son capaces de ejercer mecanismos y elementos de control jurídico, contable, administrativo, físico y financiero de sus acciones. Dichos retos no solo impactan el quehacer de la gestión pública municipal, sino que también dificultan los esfuerzos en materia de combate a la corrupción, donde se identificaron las siguientes causas y efectos:

Tabla 15. Causas y efectos de las limitadas acciones de combate a la corrupción en los municipios



Fuente: Proceso de la integración de la PEAY, con base en insumos técnicos de la PNA

Como se aprecia, los factores, causas y efectos antes descritos son resultado de las principales narrativas detectados durante el proceso de diseño de la PNA, mismas que fueron contextualizadas para Yucatán a través del proceso de integración antes descrito, constituyendo el soporte medular del diseño de la política pública a partir del desarrollo de la caracterización del problema, tal como se estructura a continuación.

3.4. Árbol de problemas IDENTIFICANDO FACTORES DE CORRUPCIÓN



Para los objetivos de la PEAY, estos elementos identificados están acompañados de datos y evidencia que definen los ejes que integran la política y que inciden en el control efectivo de la corrupción.

En el siguiente capítulo se realizará un diagnóstico que contiene datos oficiales —principalmente del INEGI—, complementado con evidencia generada por instituciones públicas, académicas, OSC y organismos internacionales, así como los insumos técnicos generados durante el proceso de diseño de la PNA y la información recabada en la elaboración de la PEAY. Cada una de las secciones que integran el diagnóstico se dividen a su vez en temas relacionados con los ejes estratégicos para facilitar su análisis de la siguiente forma:

Tabla 16. Ejes y áreas temáticas de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán (PEAY)

| Eje 1 | Eje 2 | Eje 3 | Eje 4 | Eje 5 | Eje 6 |
|--|---|--|--|--|---|
| Combatar a la corrupción y la impunidad | Combatar la arbitrariedad y el abuso de poder | Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad | Involucrar a la sociedad y al sector privado | Promover la educación y cultura anticorrupción | Fortalecimiento de los municipios en el combate a la corrupción |
| Estimular la denuncia | Profesionalización | Trámites | Gobierno abierto y transparencia | Cultura anticorrupción y confianza ciudadana | Fortalecimiento a las capacidades institucionales municipales |
| Fortalecimiento de capacidades institucionales para la investigación y sanción | Gestión basada en resultados | Mejora regulatoria | Participación ciudadana | Construcción de la ciudadanía | Rendición de cuentas y gestión municipal |
| | Auditoría y fiscalización | Compras y obra pública | Corresponsabilidad empresarial | | |

Fuente: Reportes del proceso de la integración de la PEAY

Es importante señalar que, en la PEAY, los seis ejes estratégicos se encuentran estrechamente interrelacionados bajo una lógica de integralidad, orientando su acción al combate de aquellas causas y efectos (descritos en el árbol de problemas) que inciden de manera directa en la

prevalencia de actos de corrupción en nuestro Estado. De tal manera que el éxito de la PEAY está estrechamente relacionado con la capacidad de los entes de estructurar los ejes, objetivos y prioridades en acciones y proyectos armónicos en distintos frentes.

Con base en este análisis de problemas, se definen seis ejes estratégicos y diez prioridades por eje como la base de esta política pública, que son:



El resultado de este análisis sostiene los ejes anteriormente enumerados, los cuales han pasado por el tamiz de la opinión de expertos y actores clave pertenecientes a diferentes ámbitos. Para mejor entendimiento, en el capítulo siguiente se explicará paso a paso el diagnóstico realizado para llegar a los ejes citados.

Capítulo IV

Diagnóstico

En esta sección se expresará el análisis de los principales resultados del diagnóstico desarrollado a partir de indicadores y bases de datos existentes, los insumos técnicos generados por la PNA y la información recabada en la elaboración de la PEAY. Dicho diagnóstico fue indispensable para dimensionar la magnitud del problema y su alcance en distintos ámbitos de la esfera pública y privada.

Siguiendo la premisa de alineación y contextualización, se describe la evidencia disponible respecto a los factores problemáticos identificados previamente:

- Impunidad;
- Arbitrariedad y abuso de poder;
- Puntos de contacto entre gobierno y sociedad;
- Involucramiento de la sociedad y el sector privado;
- Cultura anticorrupción, y
- Fortalecimiento de los municipios en el combate a la corrupción.

Cada diagnóstico cierra con algunas alternativas de solución identificadas en la PEAY y que, sin duda, dan sentido a los ejes, objetivos y prioridades de política pública contenida en el presente documento.

4.1. Impunidad

Como se ha señalado en la problematización, la impunidad se puede entender como la situación en la que los probables responsables de la comisión de algún delito no reciben un castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define a la impunidad como: *“la inexistencia de hecho o derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan de toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena con penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”*.⁹

Las consultas ciudadanas realizadas, tanto para la elaboración de la PNA y la PEAY, coinciden en identificar la impunidad como la principal causa de la corrupción. Se devela la existencia de un acuerdo casi generalizado entre la población de que la falta de esquemas eficaces de denuncia, investigación y sanción de actos de corrupción es la causa esencial de la prevalencia de la corrupción.

9 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Promoción y protección de los derechos humanos. Impunidad. Informe de Diane Orentlicher, 2005: <https://bit.ly/2QlgT8V>

En este contexto, es importante recordar que las causas identificadas en la problematización respecto a impunidad son: baja coordinación para investigar y detectar faltas administrativas y hechos de corrupción; inadecuado seguimiento de denuncias ciudadanas en esta materia e insuficiente capacidad institucional para la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

A su vez, dichas causas conducen a los siguientes efectos: poca credibilidad en el sistema de justicia; reducida confianza en las instituciones, y bajos niveles de denuncia ciudadana.

En relación con lo anterior, derivado del análisis de fuentes oficiales, registros administrativos y consultas a la ciudadanía por medio del proceso de integración de la PEAY fue posible contextualizar las situaciones problemáticas que impiden un control eficaz de la corrupción a través del combate a la impunidad en la entidad, mismas que se desarrollarán a continuación a través de un diagnóstico que incluye:

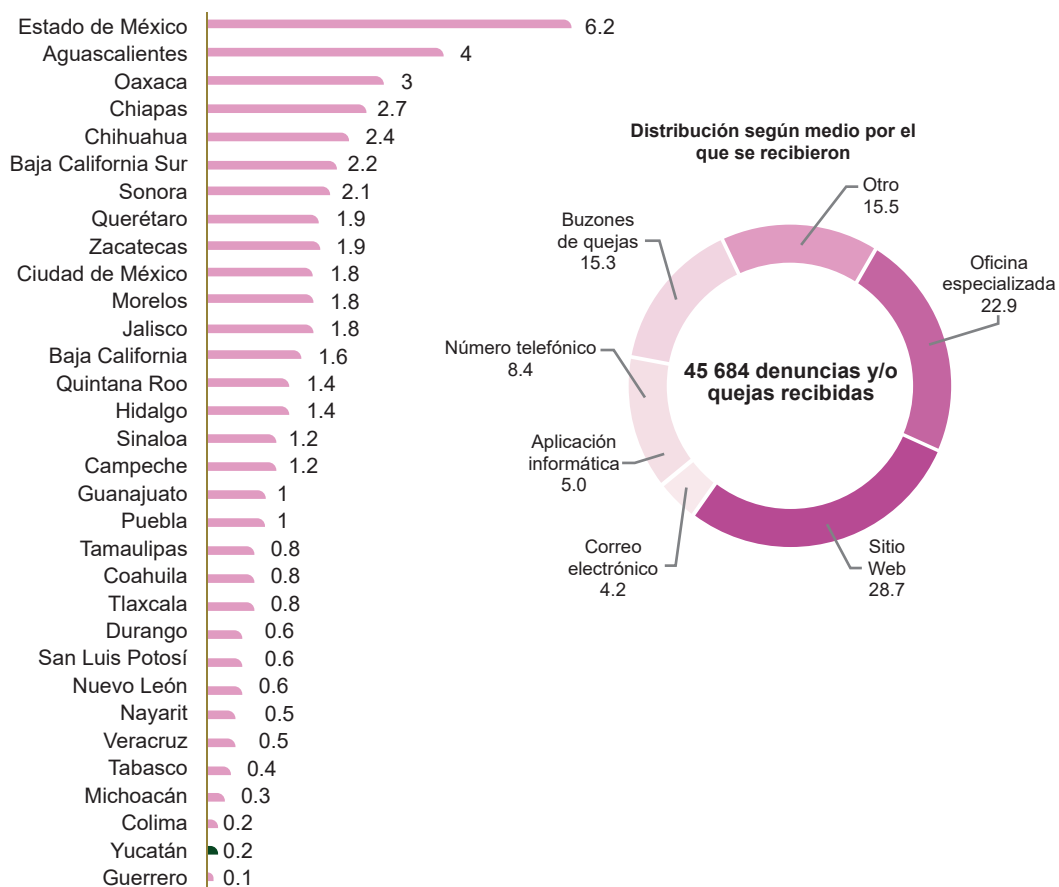
- a) Indicadores sobre los bajos niveles de denuncia;
- b) Capacidades institucionales de investigación como elementos clave para reducir la impunidad, y
- c) Las alternativas de solución identificadas durante el proceso de integración de la PEAY.

A) Bajos niveles de denuncia

Según datos del INEGI, en 2018, las 32 administraciones públicas estatales recibieron un total de 45,684 quejas y/o denuncias por la actuación indebida de los servidores públicos, lo que significa una tasa nacional de 1.8 quejas y/o denuncias por cada 100 servidores públicos de las administraciones públicas estatales.

En el Estado de México, Aguascalientes y Oaxaca es donde se observaron las tasas de denuncia más altas en el país. Por otra parte, 13 entidades recibieron menos de una queja y/o denuncia por cada 100 servidores públicos, siendo Yucatán la segunda con menor proporción.

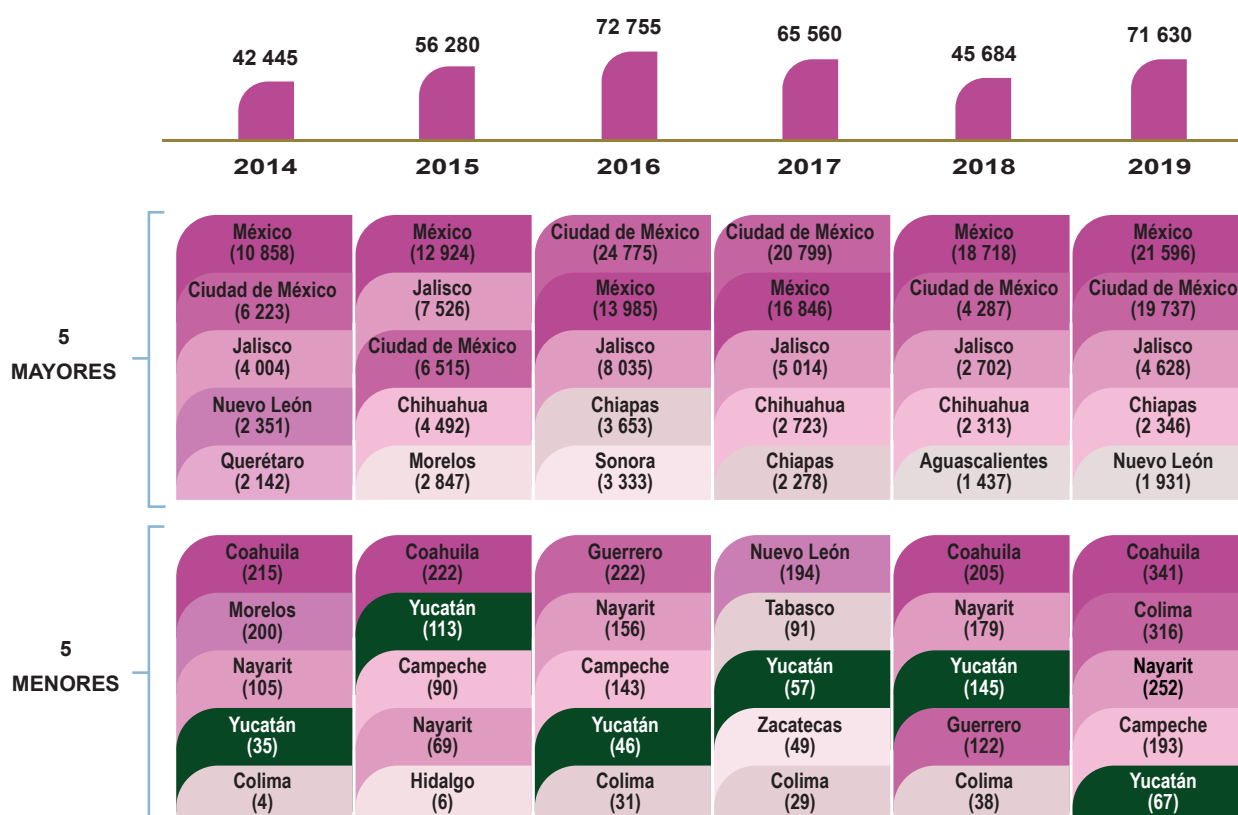
Tasa de quejas y/o denuncias recibidas por los organismos de control interno por cada 100 servidores públicos por entidad federativa y medio por el que se recibieron 2018



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2019.

También es de destacar que Yucatán se encuentra entre las 5 entidades con menor cantidad de quejas y/o denuncias recibidas entre 2014 y 2019, como se muestra a continuación.

Cantidad de quejas y/o denuncias recibidas por los organismos de control interno de 2014 a 2019 por entidades seleccionadas

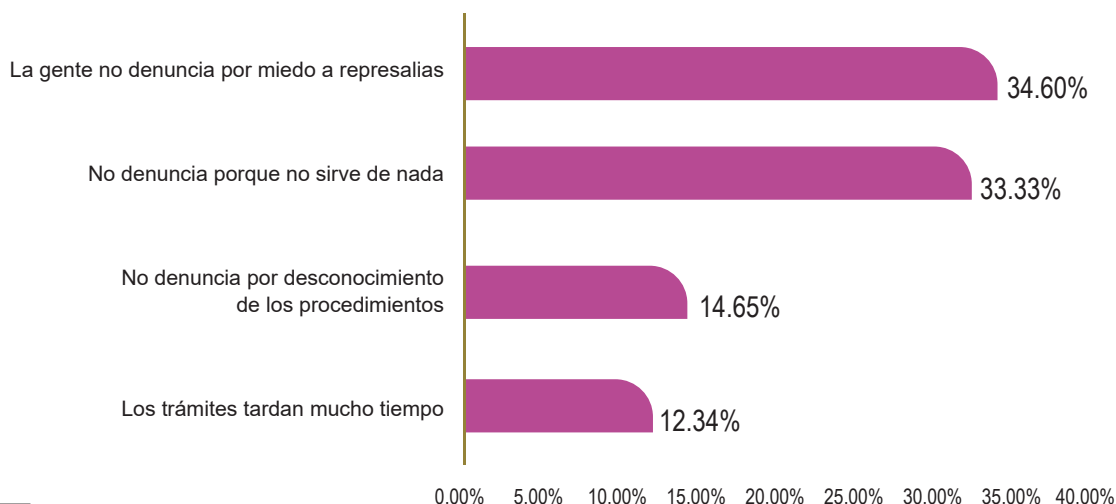


Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2020. Datos tabulados, disponibles en: <https://bit.ly/3lpo0gP>

Diagnóstico

Conforme a la PNA, la principal causa de los bajos niveles de denuncia es la existencia de una percepción social generalizada de la inutilidad de este mecanismo para perseguir, investigar y sancionar hechos de corrupción. Al respecto, por medio de la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, se lograron identificar las principales razones de la falta de denuncias; por un lado, se señaló que “las personas no denuncian porque tienen miedo de las represalias que puedan llegar a existir” (34.6%), mientras que el siguiente motivo que dieron es que “no denuncian porque no sirve de nada” (33.33%).

Gráfica 5. “Pregunta 9. ¿Qué piensa de la falta de denuncias contra la corrupción?”



Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020.

Así, resultó evidente la percepción social acerca de la denuncia como un medio ineficaz para controlar la corrupción, ya que como se señala en la PNA: “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”.¹⁰

¹⁰ Política Nacional Anticorrupción, p. 73. Disponible en: <https://bit.ly/39U2IAL>

Sobre este punto conviene insistir en la necesidad de profundizar en el análisis sobre las capacidades institucionales de investigación en materia de corrupción y faltas administrativas.

B) Capacidades institucionales de investigación

La existencia de sistemas eficaces de procuración e impartición de justicia en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción son indispensables para garantizar la existencia de un Estado de Derecho eficaz que controle la corrupción y la impunidad, a través del ciclo institucional que incluye la investigación, substanciación y sanción.

Al respecto, es oportuno señalar que las capacidades institucionales suponen que, una vez concluida la investigación sobre la presunta falta administrativa o hecho de corrupción, la autoridad substanciadora admite el informe de presunta responsabilidad y comienza el procedimiento, con el cual se determina la existencia o no de la falta; además, en caso de tratarse de faltas graves, también se da aviso al órgano ministerial.

En este sentido, en 2019, según datos del INEGI, se iniciaron en Yucatán 327 investigaciones por la presunta responsabilidad de faltas administrativas que condujeron a 3 procedimientos; mientras que las investigaciones iniciadas a nivel nacional fueron 57,644 y los procedimientos iniciados 4,684.

Tabla 17. Cantidad de investigaciones y procedimientos iniciados por responsabilidad administrativa por entidad federativa 2019

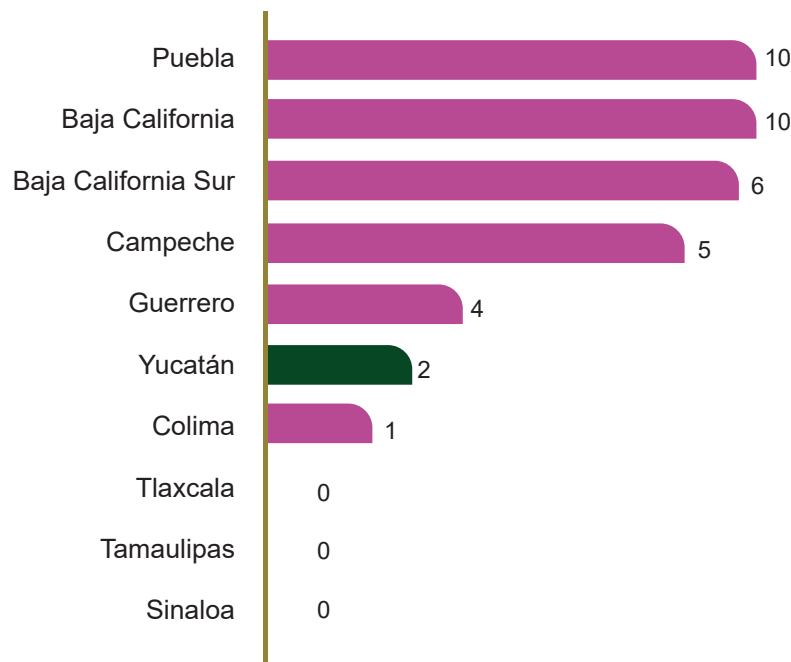
| | Investigaciones | Procedimientos |
|----------|-----------------|----------------|
| Nacional | 57,644 | 4,684 |
| Yucatán | 327 | 3 |

Fuente: Elaboración propia basada en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, INEGI 2019.

Diagnóstico

Cuando de la etapa de investigación y de los procedimientos de responsabilidad se determina la existencia de una falta administrativa, se procede a la aplicación de una o varias sanciones a los servidores públicos involucrados. En 2019 se sancionaron un total de 3,407 servidores públicos en 32 entidades federativas; a Yucatán le correspondió la sanción de 2 servidores públicos, ubicándose entre las 10 entidades con menores niveles de sanción.

Entidades federativas con menor número de servidores públicos sancionados en 2019 ¹¹



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2019. Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2020. Datos tabulados, disponibles en: <https://bit.ly/3lpo0gP>

Por otra parte, para el año 2020, de acuerdo con la FECCEY en materia de investigación y ejercicio de la acción penal por conductas vinculadas con delitos por hechos de corrupción, se registró el inicio de un total de 51 carpetas de investigación y 26 registros de atención.^(*)¹¹

¹¹ En relación con los expedientes de “registro de atención”, se aclara que se trata de la denominación relativa a aquellos asuntos cuyo supuesto encuadra en aquellos casos que ameritan verificación en cuanto a los hechos y su veracidad, o bien, falta algún requisito de procedibilidad o, en su caso, se advierte que el hecho denunciado no es constitutivo de delito. En ese sentido, en caso de que se cumplan los dos primeros supuestos, el expediente se eleva a carpeta de investigación y, en el último caso, se determina a través de la figura prevista en el artículo 253 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Se determinaron un total de 98 carpetas de investigación y 26 registros de atención, clasificándose de la siguiente forma:

| Carpetas de Investigación | | Registro de atención | |
|---------------------------------|-------|--|-------|
| Tipo de determinación | Total | Tipo de determinación | Total |
| No ejercicio de la acción penal | 14 | No ejercicio de la acción penal | 0 |
| Archivo temporal | 14 | Archivo temporal | 0 |
| Abstención de investigar | 0 | Abstención de investigar | 8 |
| Incompetencia | 54 | Incompetencia | 15 |
| Acumulación | 5 | Acumulación | 1 |
| Criterios de oportunidad | 3 | Se elevaron a carpeta de investigación | 2 |
| Judicializadas | 8 | | |

Fuente: Información proporcionada por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Yucatán, relativa al año 2020.

Por otra parte, en materia de investigación y ejercicio de la acción penal, se informó lo siguiente:

| Tipo de acción | Número |
|---|--------|
| Solicitudes de audiencia inicial | 8 |
| Número de personas vinculadas a proceso por hechos de corrupción | 6 |
| Acuerdos reparatorios | 4 |
| Número de personas que se acogieron a la suspensión condicional del proceso | 4 |
| Promedio de actos de investigación por carpeta | 90 |

Fuente: Información proporcionada por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Yucatán, relativa al año 2020.

Los indicadores antes descritos enfatizan el hecho de que la base de cualquier sistema eficaz de control de la corrupción se encuentra en la denuncia, herramienta que constituye un mecanismo que propicia el inicio de investigaciones que deriven en sanciones y altera el patrón de relaciones entre actores coludidos en hechos de esta naturaleza. Así, la existencia de esquemas eficaces de quejas y denuncias no solo proporciona a las autoridades indicios sobre posibles faltas cometidas, sino que también permite a las instituciones identificar tendencias que permitan anticipar y disuadir riesgos.

C) Alternativas de atención

A través de la *Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”*, se solicitó a los ciudadanos que identifiquen el grado de relevancia de algunas prioridades para la PEAY, registrándose como muy relevante “la protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción”, esta respuesta es consistente con el hecho de que la ciudadanía estima que no denuncian por miedo a las represalias que puedan existir.

El siguiente enunciado en orden de relevancia, fue “garantizar el conocimiento y cumplimiento de la ley por los servidores públicos”, esto da cuenta de la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a los servidores públicos en el cumplimiento de las leyes, como se muestra a continuación:

Gráfica 6. “Pregunta 11. Considerando el tema de IMPUNIDAD, identifique qué tan relevante son las siguientes acciones para la PEAY”



Fuente: elaboración propia con base en la consulta ciudadana en línea: “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020. La medición se encuentra plasmada en escala Likert.

Diagnóstico

| Enunciado | Enunciado ponderado (máx=5) | Desviación estándar |
|--|-----------------------------|---------------------|
| Protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción | 4.12 | 1.06 |
| Garantizar el conocimiento y cumplimiento de la ley por los servidores públicos | 4.09 | 1.08 |
| Mejores de procesos de seguimiento de denuncias | 4.03 | 1.08 |
| Atención de denuncias realizadas por la ciudadanía | 4 | 1.12 |
| Mecanismos para la presentación de denuncias | 3.93 | 1.05 |
| Desarrollar sistemas de información para la prevención, detección, investigación y seguimiento de faltas administrativas | 3.91 | 1.08 |
| Coordinación interinstitucional para prevenir, identificar e investigar delitos por hechos de corrupción | 3.9 | 1.08 |
| Fortalecer a la fiscalía especializada en combate a la corrupción | 3.84 | 1.14 |
| Identificar quiénes son los beneficiarios finales de fondos públicos | 3.71 | 1.13 |

Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea "Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán", 2020.

Como se observa, la impunidad se describe como la principal causa de la corrupción, existiendo un acuerdo social respecto a la falta de esquemas eficaces de denuncia, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Para transformar la percepción ciudadana respecto a la ineffectividad de los procesos institucionales, es necesario fortalecer a las instancias encargadas de procesar las quejas en investigaciones y sanciones firmes, de modo que se encuentren en aptitud de disminuir los tiempos de integración y sustanciación de las carpetas de investigación, haciendo más expedito el ejercicio de la acción penal en casos de presuntos delitos por hechos de corrupción cometidos por autoridades o servidores públicos.

Así, para atender lo anterior, la PEAY estableció 10 prioridades de política pública integradas al *Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad*, con el objetivo general de mejorar las capacidades de detección, investigación, sustanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, mediante la generación y adecuación de procesos, el fortalecimiento de capacidades de las instancias responsables, y el uso de inteligencia; y que se describirán en el capítulo V del presente documento.

4.2. Arbitrariedad

Como se estableció previamente, la discrecionalidad se puede entender como el margen de maniobra con el que cuentan instituciones y servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para emplear criterios de interpretación técnicos en la toma de decisiones y en la aplicación de normas como en regulaciones administrativas.

Ahora bien, en escenarios en donde impera la falta de transparencia y de razones para tomar decisiones apegadas a la legalidad, se abren espacios para la arbitrariedad y la articulación de procesos de toma de decisiones opacos que pueden beneficiar intereses particulares. Con ello, la discrecionalidad excesiva abre espacios de riesgo para la ocurrencia de hechos de corrupción.

Es de destacar que las causas que conducen a la arbitrariedad, identificadas en la problematización, son: la persistencia de esquemas de opacidad, ambigüedad y poca justificación en procesos de planeación, presupuestación y ejercicio del gasto; deficiente aplicación de principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización y control de recursos públicos; y la escasa profesionalización de los servidores públicos.

Por otra parte, los efectos de la existencia de espacios de arbitrariedad propician abuso de poder, desconfianza de los ciudadanos hacia los servidores públicos, baja calidad en obras y servicios, así como el encubrimiento de actos de corrupción.

Esta dimensión da cuenta de los retos que enfrentamos para controlar la corrupción a través de esquemas que acoten la arbitrariedad y propicien un ejercicio del servicio público bajo estándares profesionales, técnicos, transparentes e imparciales, incluyendo los siguientes aspectos a analizar:

- a) Profesionalización de los servidores públicos;
- b) Indicadores sobre gestión basada en resultados y evaluación de desempeño;
- c) Auditoría, fiscalización y control de los recursos públicos, y
- d) Las alternativas de solución identificadas durante el proceso de integración de la PEAY.

A) Profesionalización en el sector público

La profesionalización de los recursos humanos del sector público, entendida como el tránsito hacia un empleo público estable, planificado y bien calificado, constituye una base primordial para promover una mejor respuesta de los gobiernos a la exigencia ciudadana como medida contra la arbitrariedad burocrática.

Diagnóstico

En este sentido, la PNA señala que alrededor de un cuarto del total de servidores públicos en México (poco más 1.1 millones) se encuentran contratados bajo el régimen de confianza (mandos medios y superiores de las administraciones públicas federal, estatal y municipal). Sobre este segmento del servicio público es donde se han concentrado buena parte de las acciones de profesionalización emprendidas en años recientes las cuales, sin embargo, no están fundadas (particularmente a nivel estatal y municipal) en leyes, políticas o programas consistentes que permitan reconocer la aplicación extensiva de un enfoque de profesionalización y mérito en el país.

Al respecto, el estudio *Profesionalización de la función pública en los estados de México* realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a 10 entidades de nuestro país, da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles durante el año 2016, con base en 5 criterios: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora, donde Yucatán obtuvo un índice de desarrollo de servicio civil de 27 puntos sobre 100.¹²

Tabla 18. Índice de desarrollo de servicio civil en 10 entidades federativas, 2016

| Índice | B. C. | Campeche | Colima | EDOMEX | Hidalgo | Jalisco | Oaxaca | Tamaulipas | Tlaxcala | Yucatán |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| Eficiencia | 10 | 25 | 35 | 30 | 30 | 15 | 35 | 15 | 15 | 20 |
| Mérito | 20 | 13 | 53 | 33 | 0 | 20 | 20 | 20 | 0 | 20 |
| Consistencia Estructural | 25 | 28 | 48 | 35 | 35 | 25 | 13 | 13 | 20 | 23 |
| Capacidad Funcional | 29 | 21 | 44 | 30 | 26 | 29 | 11 | 14 | 19 | 27 |
| Capacidad Integradora | 25 | 30 | 40 | 25 | 30 | 40 | 5 | 20 | 5 | 45 |
| IDSC | 22 | 23 | 44 | 31 | 24 | 26 | 17 | 16 | 12 | 27 |

Fuente:
Profesionalización de la
función pública en los
estados de México,
Banco Interamericano
de Desarrollo, 2016.

¹² Mario Sanginés y Luciano Strazza, *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en: <https://bit.ly/3ffHn5F>

La relevancia de este tema en el marco de la PEAY es coincidente con el establecido en la PNA: 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.¹³

En este orden de ideas, en el Libro Blanco de la Consulta sobre la PNA elaborado por la Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) y la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se señala que el tema de la profesionalización debe ser concebido como la columna vertebral de cualquier estrategia de combate a la corrupción. Al respecto, los autores de este estudio señalan que la carencia de esquemas y criterios claros para la profesionalización del servicio público debilita la capacidad de las administraciones públicas, propicia la desviación de objetivos de las instituciones, así como abre la puerta para la discrecionalidad y la ocurrencia de actos de corrupción.¹⁴

Lo anterior quiere decir que 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, desincentivando la arbitrariedad y los espacios de discrecionalidad que pueden conducir a la corrupción.

B) Gestión basada en resultados y evaluación del desempeño

Evitar la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos es indispensable para el control de la corrupción, ello conlleva también a lograr que el gobierno sea más eficiente, ayudando a garantizar que las políticas y programas que se implementen mejoren la calidad de vida y el bienestar de la población.

Para garantizar lo anterior, surge la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), este modelo es medido por la SHCP, mediante el Índice General del Avance en la Implementación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR-SED).¹⁵

Así, en 2020, el Índice General de Avance en la Implementación del PbR-SED, para Yucatán fue de un 83.4%, ubicándose en la posición 3 a nivel nacional.

¹³ Política Nacional Anticorrupción, p. 87: <https://bit.ly/39U2IAL> Comunidad PIRC.

¹⁴ Red por la Rendición de Cuentas, Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, México, 2019, disponible en: <https://bit.ly/2YseC0k>

¹⁵ Se define al PbR como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos.

Gráfica 7. Índice General de Avance en la Implementación del PbR–SED

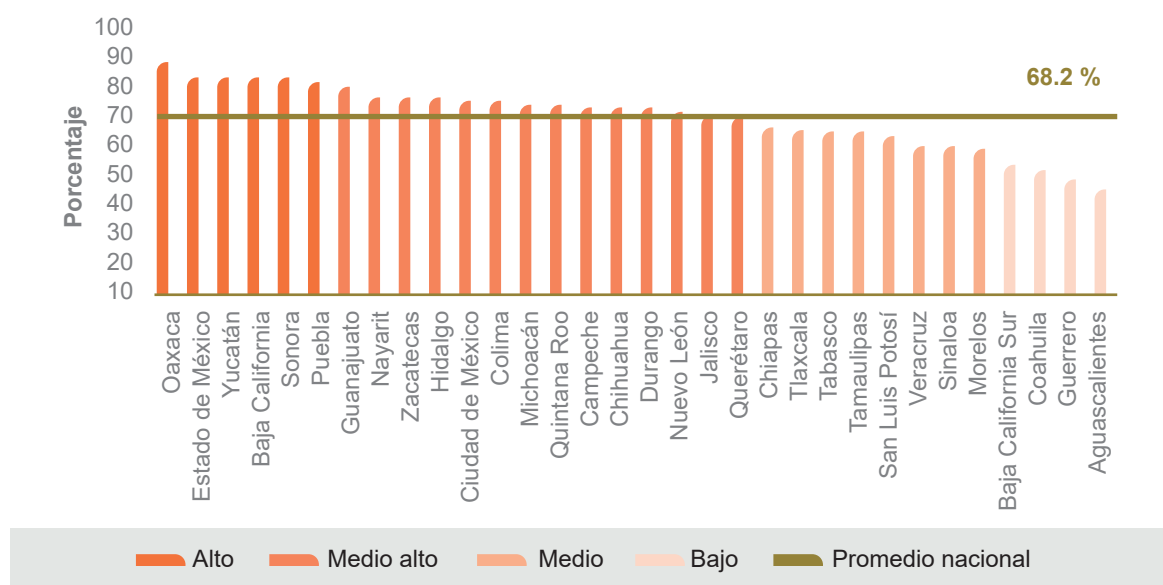


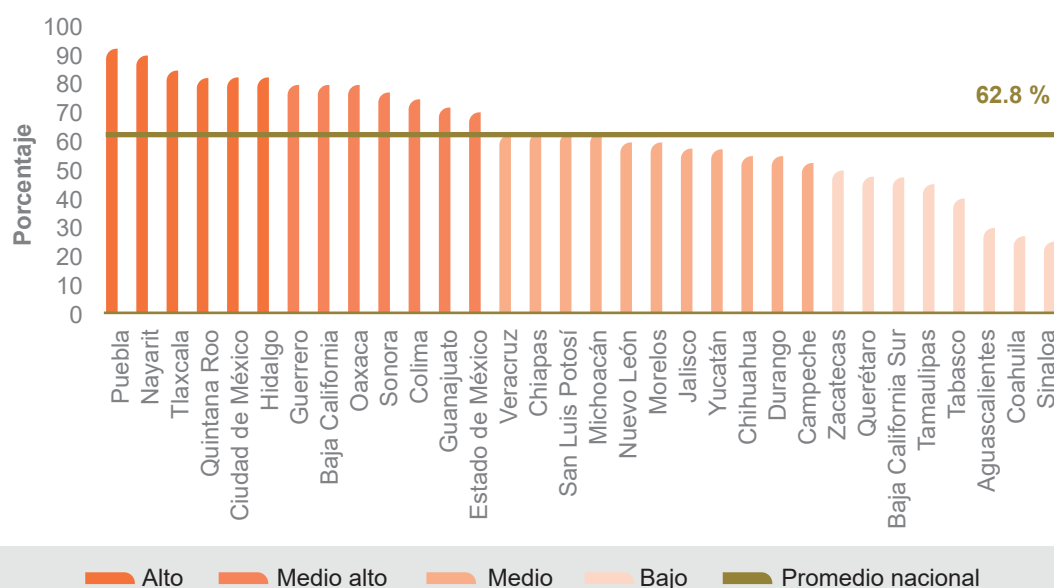
Tabla 19. Secciones del Índice General de Avance en la Implementación del PbR–SED

| Sección | Avance Yucatán | Promedio Nacional |
|----------------------|----------------|-------------------|
| Planeación | 97.5 | 81.8 |
| Programación | 57.5 | 62.8 |
| Presupuestación | 87.5 | 77.2 |
| Ejercicio y control | 77.5 | 63.0 |
| Seguimiento | 92.5 | 73.8 |
| Evaluación | 97.5 | 74.9 |
| Rendición de cuentas | 82.5 | 66.6 |
| Consolidación | 70 | 49.8 |

Fuente: Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PdR–SED 2020, disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

Como se muestra en la tabla anterior, el Índice General del PbR-SED se divide por secciones, donde Yucatán registró niveles por encima de los promedios nacionales, excepto en la sección de Programación con un 57.5% donde la media nacional fue de 62.8%.

Gráfica 8. Detalle Sección Programación del Índice General de Avance en la Implementación del PbR-SED



Fuente: Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PdR-SED 2020, disponible en: https://www.transparencia.presupuestaria.gob.mx/es/PTP/Entidades_Federativas

Por otra parte, el Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) del Instituto Mexicano para Competitividad (IMCO), en 2019 (que evalúa 2018) Yucatán obtuvo 67.4 puntos, ubicándose ligeramente por encima del promedio nacional de 66.7 puntos; donde, de las tres secciones evaluadas, la relativa a información contable obtuvo la menor puntuación con 64.3.

Gráfica 9. Yucatán en el Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG)



Fuente: Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) del Instituto Mexicano para Competitividad (IMCO), disponible en: <http://imco.org.mx/indices/>

Es importante señalar que el IMCO¹⁶, al evaluar la información presupuestal de las entidades federativas, ha insistido en el uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), mismas que, sin duda, son determinantes para continuar con el cumplimiento en materia de armonización contable.

Al respecto, los indicadores anteriores dan cuenta de la importante necesidad de que en Yucatán se continúe con la 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 ya que, como se ha sostenido, la opacidad y la ambigüedad abren la puerta para un uso excesivo de la discrecionalidad burocrática que puede conducir a la arbitrariedad.

¹⁶ Índice de Información Presupuestal Estatal, IMCO, 2019, disponible en: <http://imco.org.mx/indices/>

C) Auditoría, fiscalización y control de los recursos públicos

La fiscalización y rendición de cuentas comprenden el control sobre los recursos públicos, su administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos y fondos a fin de verificar que se ajusten a las disposiciones legales y al cumplimiento de los programas que correspondan.

De un análisis del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Estatal 2019,¹⁷ emitido por la ASEY, se puede apreciar que no siempre las irregularidades o inconsistencias detectadas y señaladas por la autoridad revisora son solventadas o atendidas por los entes públicos. Así, de las 2,905 observaciones emitidas no se solventaron 2,482 observaciones que representa un 85.44% del total de observaciones emitidas:

Tabla 20. Número de observaciones no solventadas de la Cuenta Pública 2019

| Entidades Fiscalizadas | Observaciones emitidas | Observaciones no solventadas |
|--|------------------------|------------------------------|
| Poder Legislativo | 2 | 2 |
| Poder Ejecutivo | 508 | 403 |
| Administración pública centralizada | 94 | 66 |
| Organismo público desconcentrado | 4 | 3 |
| Administración pública paraestatal | 410 | 334 |
| Poder Judicial | 5 | 3 |
| Organismo descentralizado no sectorizado | 7 | 3 |
| Organismos autónomos | 49 | 42 |
| Municipios | 2,204 | 1,932 |
| Paramunicipales | 130 | 97 |
| Total | 2,905 | 2,482 |

Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Estatal 2019, disponible en: <https://bit.ly/3a9zfUn>

¹⁷ Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Estatal 2019, disponible en: <https://bit.ly/3a9zfUn>

Diagnóstico

Al llevarse a cabo estas auditorías, es posible identificar riesgos, problemas, debilidades o áreas de oportunidad en las que pueden ser aplicables medidas necesarias para mejorar el desempeño de los entes públicos.

En ese contexto, los riesgos detectados durante la revisión son clasificados por dicho informe como “áreas claves de riesgo” sobre las que la propia autoridad fiscalizadora determina sus causas a través de lo que denomina “factores internos”, donde, entre los más recurrentes para los ejercicios fiscales 2018 y 2019, se encuentran:

Fuente: Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Estatal 2018 y 2019, disponible en: <https://bit.ly/3a9zfUn>

Tabla 21. Factores Internos, auditorías de cumplimiento financiero 2018 y 2019

| Área clave de riesgo | Factores internos |
|--|--|
| Control Interno | La deficiencia en la implementación del control interno. |
| Transferencia de recursos | Falta de evidencia de la notificación a la Secretaría de Administración y Finanzas respecto de la apertura de las cuentas bancarias. Transferencias de recursos del fondo FORTAMUN-DF a otras cuentas, que no son reintegrados o son reintegrados parcialmente. |
| Registro e información financiera de las operaciones | Deficiencia en las obligaciones de transparencia en lo referente a la difusión de: la Ley de Ingresos, la Cuenta Pública a la población en general e información de los montos efectivamente pagados durante el periodo por concepto de ayudas y subsidios. Falta de emisión de los CFDI's de los ingresos. CFDI's cancelados (de acuerdo a validación realizada mediante el portal del SAT). Pagos duplicados. Falta de documentación justificativa y comprobatoria del gasto. Pagos realizados por concepto de servicios personales en efectivo, con recibos de nómina sin firma y que carecen de los CFDI's. Contratación de despachos externos sin contrato, los que tienen carecen de especificaciones en cuanto a los servicios a prestar, condiciones, monto y entregables de servicio. |
| Destino de los recursos | Falta de ejercicio de los recursos conforme al presupuesto programado. Saldos o subejercicios en los estados financieros. |
| Servicios personales | Falta del tabulador de sueldos actualizado y aprobado por el Cabildo. Pagos indebidos de percepciones, por ser posteriores a la fecha de la baja definitiva del personal. Contratos no suscritos por los trabajadores. Diferencias entre el reporte acumulado de nóminas contra el registro contable. Diferencias entre los sueldos pagados y los autorizados en el tabulador. Diferencias entre las plazas asignadas y las autorizadas. |

Continuación tabla 21. Factores Internos, auditorías de cumplimiento financiero 2018 y 2019

| Área clave de riesgo | Factores internos |
|---|--|
| Adquisiciones, arrendamientos y/o servicios | Falta de cumplimiento del marco normativo con respecto a los procesos de licitación, adjudicación, contratación y plazos de entrega de los bienes o servicios. Carece de CFDI. Carece de contratos. No se realizan los procesos de adjudicación de acuerdo a los montos máximos. |
| Obra pública | Obras que no aplican a los fines del fondo de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal. Volúmenes de obra pagados no ejecutados. Pago indebido del IVA. Obras realizadas fuera de las zonas de atención prioritaria. Deficiente integración de expedientes unitarios. |
| Ley General de Contabilidad Gubernamental | No se cuentan con manuales de contabilidad. No se registran las etapas del presupuesto: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado. No se registran las etapas del presupuesto de ingresos: estimado, modificado, devengado y recaudado. No se realiza el registro contable automático y por única vez. |
| Cuentas por cobrar | No se realizan los procesos de análisis de antigüedad de saldos. |
| Cuentas por pagar | No se realizan los procesos de análisis de antigüedad de saldos. |
| Retenciones y contribuciones | Falta de provisión de los impuestos. Diferencias entre lo retenido y lo pagado. Falta de pago de impuestos. |
| Patrimonio | No hacen el cálculo ni contabilizan las depreciaciones. |
| Ingresos | No proporcionan los CFDI's. |
| Transferencias y ayudas | No cuentan con disposiciones que regulen la entrega de apoyos, padrón o listado de beneficiarios. |
| Bienes muebles | Falta de etiquetas de número de inventario. No se tienen los resguardos firmados. |

Fuente: Informes Generales Ejecutivos del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Estatal 2018 y 2019.

Diagnóstico

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

Sin duda, un control efectivo de la corrupción requiere, necesariamente, de instituciones y esquemas robustos de fiscalización, auditoría y rendición de cuentas, debido a que, por medio de estas funciones es posible realizar un seguimiento y una vigilancia escrupulosa del uso de los recursos públicos, detectar potenciales irregularidades latentes y, en su caso, llamar a procesos de justificación a los responsables del ejercicio del gasto.

D) Alternativas de atención

Siguiendo la Consulta Ciudadana en línea “*Construyendo colectivamente la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán*”, la acción que más relevancia tuvo respecto a la arbitrariedad fue la de “involucrar a los municipios en acciones para mejorar sus procesos de control interno”; la segunda, considerando el orden de relevancia, fue la de “fortalecer la auditoría y fiscalización”, mientras que la tercera fue “la profesionalización en el servicio público”.

Gráfica 10. “Pregunta 12. Considerando el tema de ARBITRARIEDAD, identifique qué tan relevante son las siguientes acciones para la PEAY”



La medición se encuentra plasmada en escala Likert.

| Enunciado | Promedio ponderado (máx=5) | Desviación estándar |
|--|----------------------------|---------------------|
| Involucrar a los municipios en acciones para mejorar sus procesos de control interno | 4.03 | 1.02 |
| Fortalecer la auditoría y fiscalización | 3.99 | 1.02 |
| Profesionalización en el servicio público | 3.97 | 1.01 |
| Garantizar la coordinación entre instituciones de gobierno encargadas del control y fiscalización | 3.95 | 1.05 |
| Promover la participación y colaboración de la sociedad en el seguimiento y mejora de procesos institucionales | 3.92 | 1.02 |
| Impulsar la adopción y socialización de políticas de integridad en los entes públicos | 3.86 | 1.04 |
| Mejorar los procesos institucionales: planeación, presupuesto y ejercicio del gasto público | 3.83 | 1.01 |
| Impulsar la adopción de políticas de integridad (códigos y comités de ética) en los entes públicos | 3.83 | 1.02 |
| Fomentar procesos legislativos abiertos | 3.79 | 1.09 |

Con base en los indicadores antes descritos y en la percepción de la ciudadanía, resulta evidente que para combatir de manera efectiva a la corrupción es necesario contar con estructuras administrativas (organizaciones, procesos y servidores públicos) capaces y profesionales, cuyo actuar se guíe por criterios claros, imparciales, transparentes y justificables, sobre bases técnicas.

Asimismo, dichas estructuras administrativas deben contar con mecanismos de control y rendición de cuentas oportunos que permitan vigilar el uso de los recursos públicos que promuevan esquemas de aprendizaje y mejora continua.

Fuente: elaboración propia con base en la consulta ciudadana en línea: "Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán", 2020. La medición se encuentra plasmada en escala Likert.

Diagnóstico

Reconociendo lo anterior, la PEAY establece 10 prioridades de política pública agrupadas en el Eje 2. *Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder*, cumpliendo con el objetivo de disminuir los márgenes de discrecionalidad en el servicio público, mediante mecanismos de profesionalización, integridad, control interno, auditoría, fiscalización y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas; el cual se describirá en el capítulo V del presente documento.

4.3. Puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Para garantizar un control efectivo de la corrupción no basta con proponer cambios normativos o de gestión; de forma paralela a estas medidas, es necesario intervenir y adecuar aquellos puntos de contacto en los que gobierno y sociedad interactúan, y en los que tanto la dimensión de extorsión (soborno), como de colusión (redes) de la corrupción se manifiestan.

En este apartado se realizará un breve diagnóstico de los retos que enfrenta Yucatán para disminuir los riesgos de corrupción en todos aquellos puntos de contacto que vinculan al gobierno con la sociedad (ciudadanía y empresariado). El punto de partida es la identificación de causas realizada en la problematización donde se señalen: la persistencia de áreas de riesgos que proporcionan la corrupción en las interacciones entre ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, el acceso a programas y servicios públicos; y la insuficiente institucionalización en materia de mejora regulatoria y contrataciones públicas abiertas.

Así, en el presente diagnóstico se abordarán:

- a) Indicadores de trámites y corrupción;
- b) Mejora regulatoria;
- c) Compras y obra pública, y
- d) Alternativas de atención.

Diagnóstico

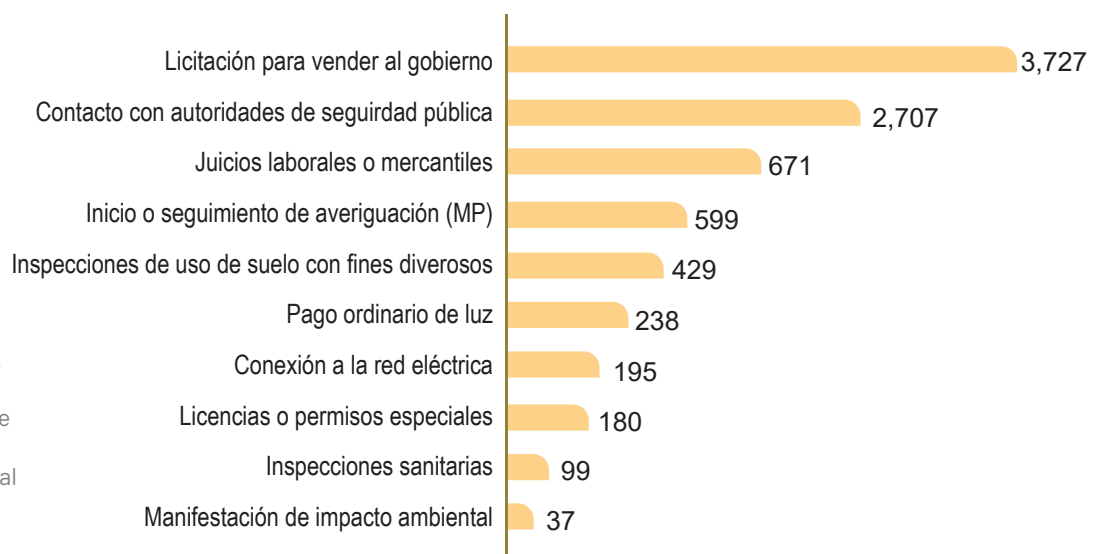
Resulta importante enfatizar que cada tipo de interacción (por ejemplo, trámites y servicios, compras públicas y obra) cuenta con problemáticas y complejidades propias que deben identificarse a fin de diseñar soluciones orientadas a un objetivo común: asegurar que todos estos “puntos de contacto” que orientan las relaciones entre gobierno y sociedad, sean bajo los principios de legalidad e imparcialidad.

A) Trámites y corrupción

Los datos de la ENCRIGE 2020¹⁸ permiten una primera aproximación respecto a la relación entre trámites y corrupción. Es de destacar que, para el caso de Yucatán, el costo estimado para las unidades económicas (empresas) como consecuencia de actos de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos fue estimado en 13.6 millones de pesos durante 2020, representando un costo promedio por unidad económica de 362 pesos.

Al indagar sobre las experiencias de corrupción por tipo de trámite, por parte de las empresas durante 2020 en Yucatán, se advierte mayor prevalencia en licitaciones para vender al gobierno, en el contacto con autoridades de seguridad pública y en juicios laborales o mercantiles.

Gráfica 11. Experiencia con al menos un acto de corrupción por cada 10, 000 unidades económicas por tipo de trámite

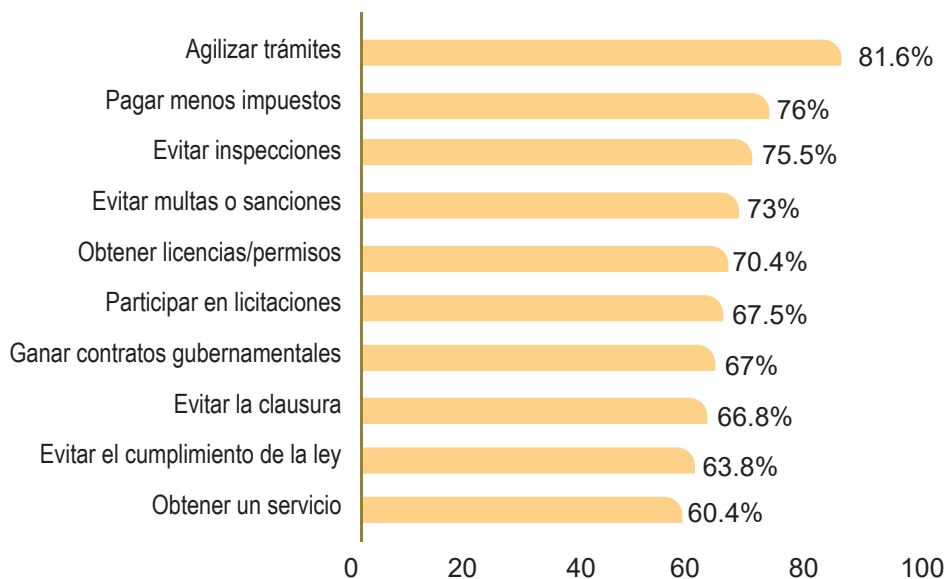


¹⁸ Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENCRIGE, 2020, Disponible en: <https://bit.ly/2WWWhODF>

Diagnóstico

Siguiendo con las estadísticas de la ENCRIGE 2020 se observa que 81.6% de las empresas en Yucatán considera que este fenómeno se produce para agilizar trámites, mientras que 76% señala que dichos actos se generan para pagar menos impuestos, siendo esta la segunda causa.

Gráfica 12. Motivos para incurrir en actos de corrupción



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENCRIGE, 2020, Disponible en: <https://bit.ly/2WWWhODF>

Estos datos muestran la importancia de disminuir los riesgos de corrupción en todos aquellos espacios de interacción que vinculan al gobierno con la sociedad (ciudadanía y empresariado). Resulta importante enfatizar que cada tipo de interacción (por ejemplo, trámites y servicios, programas sociales, compras públicas y obra) cuenta con problemáticas propias que deben identificarse a fin de asegurar que todos estos puntos de contacto se sujeten a la legalidad e imparcialidad a través de la adecuación integral de instituciones, procesos y programas.

B) Mejora regulatoria

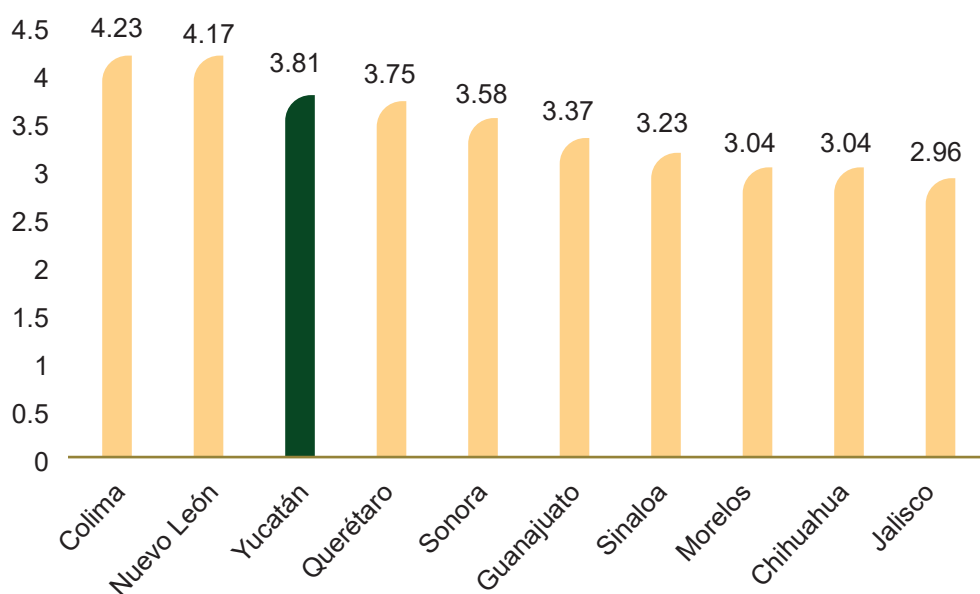
La mejora regulatoria consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de

Diagnóstico

los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, el Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria mide, evalúa y propone acciones para la implementación de la política de mejora regulatoria en las entidades federativas. El estado de Yucatán obtuvo el 3er lugar a nivel nacional en el Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria 2019, obteniendo una puntuación de 3.81 de 5, calificación por encima del promedio nacional que fue de 2.59.

Gráfica 13. Entidades federativas mejor evaluadas por el Índice de Mejora Regulatoria



Fuente: Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria, 2019: <http://onmr.org.mx/>

En su composición, el índice para Yucatán se desglosó de la siguiente manera: en *Políticas* donde se analiza el marco normativo que fundamenta la política de mejora regulatoria; en *Instituciones* se analiza la fortaleza y organización de la entidad para impulsar el tema; y por último en *Herramientas* se analiza la implementación de los instrumentos de mejora regulatoria en la entidad.

Diagnóstico

En este sentido, es necesario señalar que el propio Observatorio identificó en 2018 importantes retos para Yucatán y que constituyen áreas de oportunidad al respecto, mismas que se sintetizan en el siguiente cuadro, destacando también algunas de las recomendaciones realizadas al gobierno del Estado.

Tabla 22. Elementos de política y recomendaciones del Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria para Yucatán, 2018

| Elementos de política | Recomendaciones |
|--|--|
| Registro de regulaciones | Se recomienda que la Autoridad de Mejora Regulatoria brinde asesoría a municipios. |
| Expediente único de trámites y servicios | Promover que entre los instrumentos jurídicos con los que cuente la Autoridad de Mejora Regulatoria se encuentre un Reglamento interior. |
| Registro de visitas domiciliarias, inspecciones y verificaciones | Promover que el Registro de Regulaciones se encuentre normado en la Ley de Mejora Regulatoria. |
| Agenda de planeación regulatoria | Se recomienda promover que el Expediente Único de Trámites y Servicios se encuentre normado en la Ley de Mejora Regulatoria. |
| Mecanismo de protesta ciudadana | Promover que el Registro de Visitas Domiciliarias, Inspecciones y Verificaciones se encuentre normado en la Ley de Mejora Regulatoria. |

Fuente: Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria, 2018: <http://www.observatoriomejoraregulatoria.org/inicio>

Nota: Las recomendaciones se encuentran atendidas mediante la expedición de la Ley de Mejora Regulatoria publicada el 12 de diciembre de 2019.

Sin duda, el avance respecto a mejora regulatoria en Yucatán ha obtenido beneficios para la sociedad con un costo menor para los ciudadanos y las empresas.

En este sentido es de destacar la aprobación de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Yucatán en diciembre de 2019, que establece la Estrategia Estatal de Mejora Regulatoria como instrumento programático y vinculante para los sujetos obligados.

Por otra parte, la PEAY reconoce que la mejora regulatoria es un componente esencial en el combate a la corrupción, ya que un marco regulatorio y normativo ineficiente promovería su incidencia en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

C) Compras y obra pública

Por la cantidad de recursos que se ejercen a través de estos procedimientos, y por el tipo de puntos de contacto que se establecen entre instituciones públicas y agentes privados, las compras y la obra pública representan una importante área de riesgo para la ocurrencia de actos de corrupción.

La falta de reglas claras, homologadas y justificables en los procedimientos, así como el posible conflicto entre intereses privados y del servicio público, incrementan la susceptibilidad a la corrupción; por mencionar un ejemplo, más de la mitad de los casos de cohecho que ocurren en los países miembros de la OCDE¹⁹ están relacionados con la obtención de contratos públicos.

Al respecto, el estudio Miscelánea de Obstáculos Regulatorios de la Comisión Federal de Competencia (COFECE)²⁰ muestra, por medio de un análisis normativo, que las leyes en materia de contrataciones públicas de las entidades federativas pueden obstaculizar la competencia y la imparcialidad de los procedimientos. Para el caso de Yucatán se observa una “falta de mecanismos que propicien la competencia”.

Resulta inquietante verificar cómo el marco normativo que regula las compras y contrataciones gubernamentales en Yucatán, ha sido rebasado en su capacidad de control y vigilancia de los procesos que prevé; esto, derivado del rezago que presentan en su modificación para actualizarse y lograr adaptarse a las necesidades del contexto actual, así como a la exigencia social de tener una mayor certeza administrativa y jurídica en la vigilancia de las operaciones en comento, teniendo como resultado el riesgo de que el Estado no contrate mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

En la medida que eso se solventa, propiciará que los sistemas de contratación pública se funden en procedimientos transparentes, eficientes, justificables e imparciales, lo cual incrementa las posibilidades de que los bienes y servicios suministrados por el Estado, a través de esta vía, cumplan con estándares mínimos de calidad. Estos atributos mínimos en las compras públicas propician también que el gasto público logre impactar con mayor eficacia en sectores clave como la educación, la salud y la infraestructura.

Por consiguiente, resulta imprescindible generar nuevos mecanismos normativos que se actualicen a las condiciones económicas, financieras, sociales y políticas de nuestra entidad en materia de compras, arrendamientos y servicios gubernamentales, basados en contrataciones abiertas.

19 Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente de la OCDE, 2019, disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>

20 Comisión Federal de Competencia, Miscelánea de obstáculos regulatorios, 2016, disponible en: https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf

D) Alternativas de atención

Considerando el contacto gobierno-sociedad, se solicitó en la consulta ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán”, la identificación por relevancia de algunas acciones para la PEAY. La acción que los ciudadanos señalaron como más relevante, fue la de “agilizar trámites y servicios”, seguida de “garantizar la transparencia de los programas sociales”.

Gráfica 14. “Pregunta 14. Considerando el tema de contacto GOBIERNO-SOCIEDAD, identifique qué tan relevante son estas acciones para la PEAY”



Fuente: Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020. La medición se encuentra plasmada en escala Likert.

| Enunciado | Promedio ponderado (máx=5) | Desviación estándar |
|---|----------------------------|---------------------|
| Agilizar trámites y servicios | 4.19 | 1.08 |
| Garantizar la transparencia de los programas sociales | 4.13 | 1.03 |
| Capacitar a los servidores públicos de las áreas de licitaciones y adquisiciones | 4.05 | 1 |
| Generar información útil para la detección de prácticas indebidas y de conflicto de intereses | 4.04 | 1.03 |
| Generar mecanismos de identificación de riesgos de corrupción | 4 | 1.02 |
| Fomentar los sistemas de evaluación ciudadana de las acciones de gobierno | 3.98 | 1.02 |
| Fomentar las compras y contrataciones públicas abiertas | 3.93 | 1.01 |
| Promover las interacciones gobierno-iniciativa privada para el combate a la corrupción | 3.87 | 1.05 |
| Impulsar la declaración patrimonial, fiscal y de conflicto de intereses | 3.85 | 1.05 |
| Promover una coalición de empresas íntegras | 3.8 | 0.99 |

El efecto de la corrupción en intercambios entre gobierno y sociedad se refleja en condiciones negativas de competencia para las empresas, obras que no cumplen con criterios mínimos de calidad, carencia en la provisión de servicios, falta de atención de demandas sociales, entre otras cosas. En ese aspecto, lo descrito en el presente diagnóstico permite identificar elementos que favorecen la aparición de hechos de corrupción y discernir alternativas de solución integradas en la PEAY.

Fuente: Consulta Ciudadana en línea "Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán", 2020.

Es así como el Eje 3. *Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno- sociedad*, describe 10 prioridades de política pública siguiendo como objetivo general el de adecuar los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de sociedad, a fin de minimizar los riesgos de corrupción asociados a ellos.

4.4. Involucramiento de la sociedad

En México y en Yucatán en particular, el involucramiento de la sociedad en la gestión pública se ha reducido al reconocimiento de los mínimos derechos políticos ciudadanos como los de votar y ser votados, el derecho de acceso a la información, derecho de petición, libre asociación y derecho a la

Diagnóstico

participación en la planeación democrática, sin concretar el derecho de participar de manera frecuente en el ejercicio del poder público, así como en la toma de decisiones importantes para la nación que permita dar paso a una democracia participativa y no sólo representativa.

Así, durante la problematización fue posible identificar las siguientes causas con respecto al involucramiento de la sociedad en el combate a la corrupción: la ineficacia de los mecanismos de participación para involucrar a los ciudadanos en el control de la corrupción, en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno, así como una insuficiente adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.

Es importante enfatizar que la limitada accesibilidad de la información pública, así como la baja calidad de la información generada por el gobierno y la existencia de actos de corrupción, ocasionan opacidad, baja confianza en las instituciones y que las decisiones que se toman en los sectores público, privado, académico y sociedad en general no sean las más adecuadas y oportunas.

Por otra parte, la participación de los ciudadanos como vigilantes continuos de los órganos de la administración pública cobra especial relevancia en virtud de la naturaleza y la magnitud de la corrupción como problema público que debe atenderse desde una óptica de gobierno abierto cuya partida contemple el involucramiento de los diversos actores sociales. De esta manera se vuelve necesario entonces explorar los siguientes temas como parte de este diagnóstico:

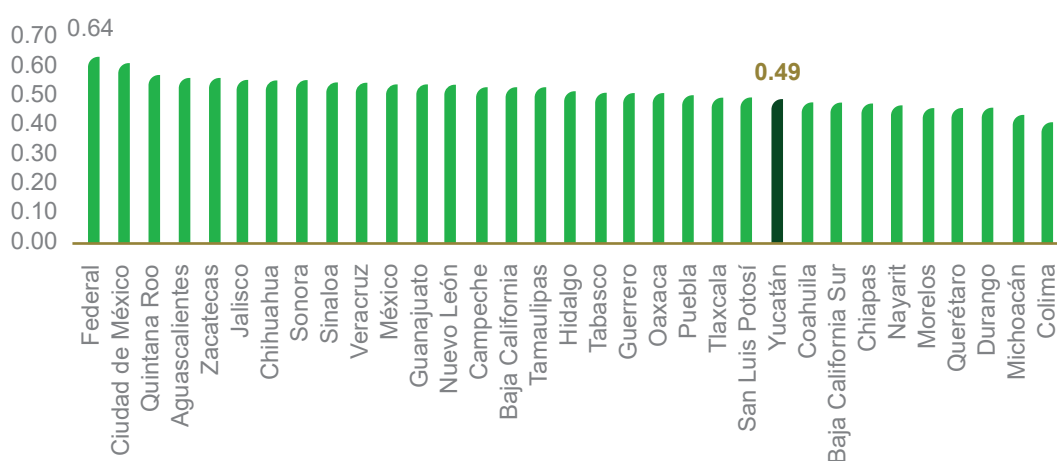
- a) Gobierno abierto;
- b) Transparencia;
- c) Participación ciudadana;
- d) Corresponsabilidad empresarial, y
- e) Alternativas de atención.

A) Gobierno abierto

El Gobierno abierto es el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen al combate a la corrupción, así como a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación.

La Métrica de Gobierno Abierto del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2019 ²¹, determinó que Yucatán tiene una implementación de Gobierno Abierto de 0.49 puntos, ubicando al Estado en la posición 23 con respecto a las entidades federativas, lo anterior implica un retroceso de cuatro lugares en relación con respecto al año 2017.

Gráfica 15. Yucatán en el Índice de Gobierno Abierto, 2019



Fuente: Índice de Gobierno Abierto del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.

Como se ha sostenido, el concepto de Gobierno Abierto implica otorgar más poder a la ciudadanía implementando prácticas de apertura en el ejercicio gubernamental de los gobiernos participantes a través de la formulación de compromisos concretos para promover la transparencia y aumentar la participación ciudadana, propiciando la rendición de cuentas y el uso de la tecnología como disposición para fortalecer la gobernanza.

En este contexto, la métrica del CIDE identifica que la implementación de un gobierno abierto depende de la interacción de dos dimensiones que son la transparencia y la participación ciudadana, valoradas estas desde la perspectiva del gobierno y del ciudadano como se explicará a continuación.

²¹ Índice de Gobierno Abierto del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019, disponible en: <https://bit.ly/2SaS91u>

B) Transparencia

Respecto a la Transparencia, se habla de grados o niveles de acuerdo con la medida en que la información del sector público puesta a disposición se presenta en formatos que permiten que sea reutilizada por ciudadanos e instituciones. Estos niveles transitan, desde el más básico, en el que solo se muestran datos estructurados de manera óptima, hasta en los que la información se presenta en formatos completamente reutilizables y abiertos.

Así, la medición de la dimensión de transparencia desde la perspectiva del gobierno contiene tres componentes básicos, cada uno con sus propios indicadores y variables: 1) Acceso a la información, 2) Transparencia activa y 3) Datos abiertos. Por otro lado, desde la perspectiva del ciudadano se considera: 1) Acceso a la información y 2) Transparencia proactiva.

Respecto al subíndice de Transparencia desde la perspectiva del Gobierno, la métrica del CIDE señala que Yucatán obtuvo 0.72 puntos, cifra igual a la media nacional; mientras que, en la Transparencia desde la perspectiva ciudadana, Yucatán obtuvo 0.54 puntos, ubicándose por debajo de la media nacional de 0.57 puntos.

Tabla 23. Componentes del subíndice de Transparencia, 2019

| Perspectivas | Componentes | Yucatán | Lugar |
|--|-------------------------|---------|-------|
| Transparencia desde la perspectiva del Gobierno 0.72 puntos | Acceso a la información | 0.84 | 19 |
| | Transparencia activa | 0.76 | 15 |
| | Datos abiertos | 0.04 | 16 |
| Transparencia desde la perspectiva ciudadana 0.54 puntos | Acceso a la información | 0.55 | 27 |
| | Transparencia proactiva | 0.54 | 12 |

Fuente: Índice de Gobierno Abierto del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.

Lo anteriormente expresado devela la necesidad de desarrollar esquemas que faciliten la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en la vigilancia, control y evaluación del quehacer gubernamental a través de la transparencia y la participación de los sectores privado, académico y social.

C) Participación ciudadana

La “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”²² —adoptada por México en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno—, entiende por participación ciudadana, en la gestión pública, el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, de los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

Siguiendo la propia Métrica de Gobierno Abierto, en el reporte del CIDE 2019 se indica que la metodología para estudiar la participación ciudadana está encaminada a poner en evidencia la forma en la que los sujetos obligados deciden tomar en consideración la opinión de los ciudadanos, los mecanismos que utilizan para involucrarlos, así como la retroalimentación sobre las decisiones tomadas, y la existencia de espacios para la co-creación con los ciudadanos.

La medición de la participación desde la perspectiva gubernamental mide la existencia de mecanismos de participación, así como el funcionamiento de estos conforme a las siguientes variables: 1) existencia de mecanismos de participación; 2) actores involucrados; 3) formato de la participación; 4) funcionamiento del mecanismo, y 5) seguimiento de los acuerdos. Mientras que la participación desde la perspectiva ciudadana evalúa las posibilidades de incidencia con que cuenta la ciudadanía a partir de cuatro variables: 1) métodos de contacto; 2) recepción; 3) activación de un mecanismo, y 4) celeridad de respuesta.

Al evaluar la participación desde la perspectiva del gobierno, Yucatán alcanzó 0.11 puntos, lo que lo ubica en la posición 29 entre las entidades federativas en esta sección y por debajo de la media nacional de 0.19 y del valor alcanzado por la federación de 0.27.

Por otra parte, en la participación desde la perspectiva ciudadana, la entidad obtuvo 0.52 puntos, por lo que se ubicó en la posición 28 entre las entidades federativas y por debajo del valor alcanzado por la federación de 0.66 y de la media nacional de 0.58 puntos.

²² Consultable en <https://bit.ly/3i9TPWN>

Tabla 24. Componentes del subíndice de participación, 2019

| Perspectivas | Componentes | Yucatán | Lugar |
|--|----------------|---------|-------|
| Participación desde la perspectiva del Gobierno 0.11 puntos | Mecanismo | 0.19 | 30 |
| | Fomento | 0.12 | 29 |
| | Funcionamiento | 0.12 | 28 |
| | Seguimiento | 0.06 | 9 |
| | Actores | 0.03 | 32 |
| Participación desde la perspectiva ciudadana 0.52 puntos | Métodos | 0.77 | 16 |
| | Respuesta | 0.74 | 31 |
| | Activación | 0.21 | 29 |
| | Celeridad | 0.40 | 23 |

Fuente: Índice de Gobierno Abierto del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.

Llegado a este punto, es relevante insistir en que la importancia de la participación ciudadana radica en el potencial que tiene para establecer controles externos al gobierno en distintos ámbitos de la función pública, como la vigilancia de procesos específicos, el involucramiento social en espacios de decisión en el seguimiento de las actividades de gobierno, entre muchos otros.

Tomando en cuenta lo anterior, los indicadores de Gobierno Abierto en Yucatán a partir de sus dos dimensiones, la transparencia y la participación, expresan la necesidad de avanzar sustancialmente en diversas aristas tales como: el acceso a la información, la transparencia proactiva, los datos abiertos, la colaboración ciudadana, la toma de decisiones conjunta y la corresponsabilidad.

Sin duda, la interacción ideal entre estas dos dimensiones en nuestro Estado traerá consigo la creación de valor público a través del fomento del control ciudadano y, por este medio, inhibir faltas administrativas y hechos de corrupción.

D) Corresponsabilidad empresarial

Los esfuerzos del sector empresarial son vitales en una estrategia efectiva para combatir la corrupción. La acción de los gobiernos encaminada a fomentar políticas públicas y buenas prácticas para enfrentar este fenómeno requiere ser complementada con una participación clara y decidida del sector empresarial, con su compromiso de cero tolerancia a la corrupción, expresada en una política corporativa interna de las empresas, que sea emitida y respaldada por la alta gerencia de las mismas.

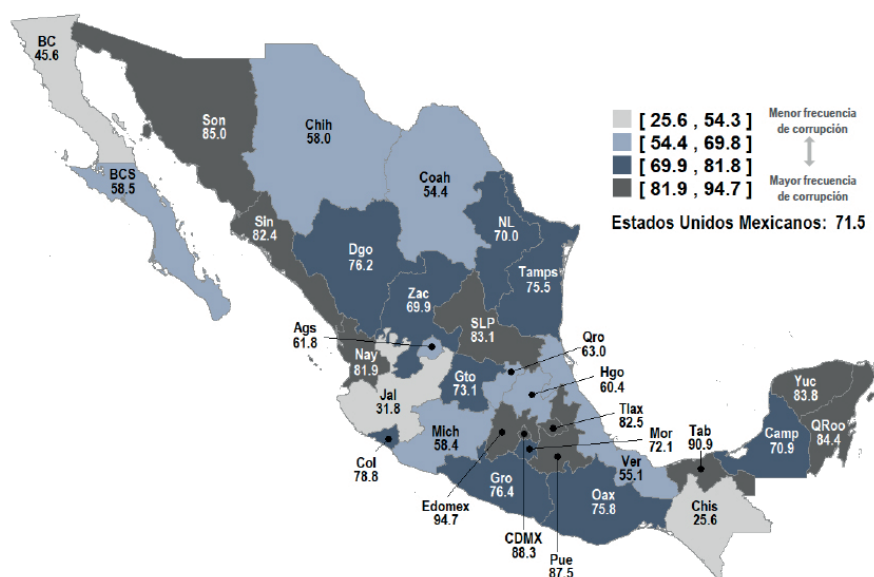
En relación con lo anterior, es oportuno mencionar que el sector empresarial es un actor líder y promotor de cambio, por lo que su acción es determinante a la hora de sumar esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

Al respecto, la Encuesta de Delitos Económicos 2018, Fraude y Corrupción, realizado por PwC²³ revela que, en el contexto mexicano, el porcentaje de empresas analizadas que experimentaron delitos económicos entre los años 2016 y 2018 pasó de 37% a 58%. Este mismo estudio señala que alrededor de dos terceras partes de estos delitos son cometidos por actores que pertenecen a la misma empresa y en materia de corrupción, 8 de cada 10 empresarios encuestados consideran que el soborno y la corrupción son prácticas habituales al momento de hacer negocios en México.

Por otra parte, la ENCRIGE 2020 del INEGI establece que la percepción de las unidades económicas (empresas) sobre la frecuencia de actos de corrupción realizados por servidores públicos en Yucatán se ubica en un 71.5% siendo la media nacional de 83.8%.

²³ Encuesta de Delitos Económicos 2018, edición México, PwC, disponible en: <https://pwc.to/2D2G656>

Percepción de actos de corrupción en unidades económicas, 2020

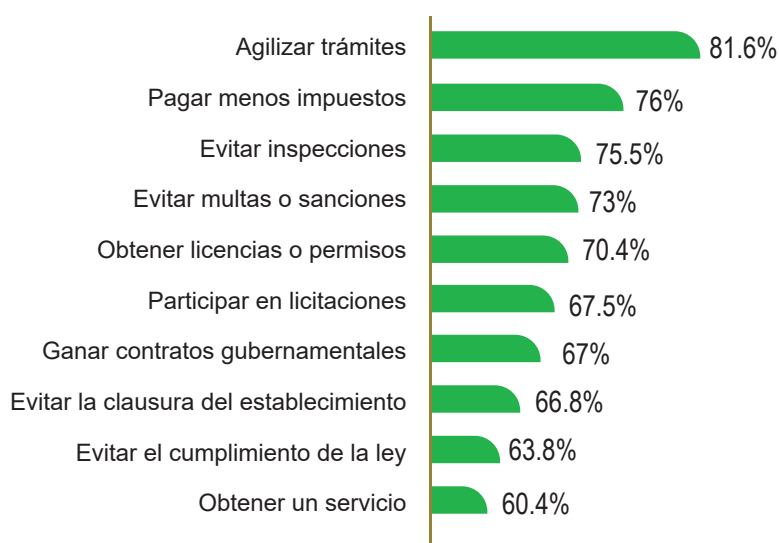


Fuente: Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENCRIGE, 2020, Presentación ejecutiva nacional (p. 63) disponible en: <https://bit.ly/2WWWhODF>

Diagnóstico

Por otro lado, 81.6% de las unidades económicas en Yucatán considera que los actos de corrupción se producen para agilizar trámites y 76% señala que dichos actos se generan para evitar multas o sanciones.

Gráfica 16. Percepción de las unidades económicas sobre las causas de actos de corrupción



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas, ENCRIGE, 2020, Disponible en: <https://bit.ly/2WWh0DF>

Así, el argumento que justifica la corresponsabilidad empresarial en el combate a la corrupción es simple: las empresas son espacios organizados que, al igual que las dependencias de gobierno, están expuestas a riesgos internos y externos de corrupción en distintos frentes; por ejemplo, al momento de realizar trámites de gobierno, al concursar en procesos de compras públicas, al establecer acuerdos con proveedores, etcétera y que pueden propiciar su participación como sujetos activos de hechos de corrupción como: soborno, tráfico de influencia, acceso a información privilegiada, fraude interno, lavado de dinero, entre otros.

E) Alternativas de atención

Considerando el tema de involucrar a la sociedad, se solicitó a los ciudadanos identificar la relevancia de algunas acciones para la PEAY, a través de la consulta ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán”.

La acción más relevante para los ciudadanos participantes fue “fomentar la cultura anticorrupción en espacios académicos y sociales”; la segunda más importante fue “promover la vigilancia de la ciudadanía, OSC, sector privado y académica”, mientras que la que consideraron menos trascendente fue “impulsar la corresponsabilidad e integridad empresarial”.

Gráfica 17. “Pregunta 13. Considerando el tema de INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD, identifique qué tan relevante son estas acciones para la PEAY”



Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020.

La medición se encuentra plasmada en escala Likert.

Diagnóstico

| Enunciado | Promedio ponderado (máx=5) | Desviación estándar |
|---|----------------------------|---------------------|
| Fomentar la cultura anticorrupción en espacios académicos y sociales | 4.19 | 0.99 |
| Promover la vigilancia de la ciudadanía, OSC, sector privado y académica | 4.03 | 0.98 |
| Fomentar la participación ciudadana en la creación de políticas anticorrupción | 3.97 | 1.03 |
| Realizar estrategias de concientización sobre la corrupción y su combate | 3.96 | 1.04 |
| Impulsar el seguimiento y rendición de cuentas de los mecanismos de participación ciudadana | 3.94 | 1.02 |
| Generar información de utilidad social para el control de la corrupción | 3.92 | 1.02 |
| Impulsar mecanismos de participación para el control de riesgos de corrupción | 3.9 | 1.01 |
| Impulsar la corresponsabilidad e integridad empresarial | 3.89 | 1.02 |

Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea "Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán", 2020. La medición se encuentra plasmada en escala Likert.

Sin duda, frente al débil involucramiento social en el control de la corrupción será necesario que en Yucatán mejore la eficiencia de los mecanismos de participación para involucrar a los ciudadanos en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.

Aunado a lo anterior se debe promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado, garantizando su inclusión en el combate a la corrupción.

Siguiendo estas premisas, la PEAY agrupa 10 prioridades de política pública en el Eje 4. *Involucrar a la sociedad y el sector privado* siguiendo el objetivo de promover el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, que incentive e incremente el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

4.5. Educación y cultura anticorrupción

Como se mencionó en la problematización, la corrupción como norma social o como un comportamiento cotidiano en la sociedad, no podrá transformarse únicamente a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana o del fomento de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada.

Resulta preciso emprender un proceso de más largo alcance que permita una adecuación gradual de los valores y las reglas de comportamiento social que se adapte a los fundamentos de imparcialidad y legalidad.

En ese sentido, el papel que juegan las estrategias de fortalecimiento a la cultura anticorrupción será de interés crucial para transformar las causas identificadas respecto a: un deficiente intercambio de información socialmente útil, pocos programas de educación en materia de cultura de la integridad y la escasa difusión de derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Expuesto lo anterior, es importante analizar la importancia de procesos de socialización de valores esenciales que sirven para el cambio de las expectativas sociales frente a la corrupción, por lo que para tal efecto se consideran en el presente diagnóstico los siguientes rubros:

- a) Cultura anticorrupción y confianza ciudadana;
- b) Construcción de la ciudadanía, y
- c) Alternativas de atención.

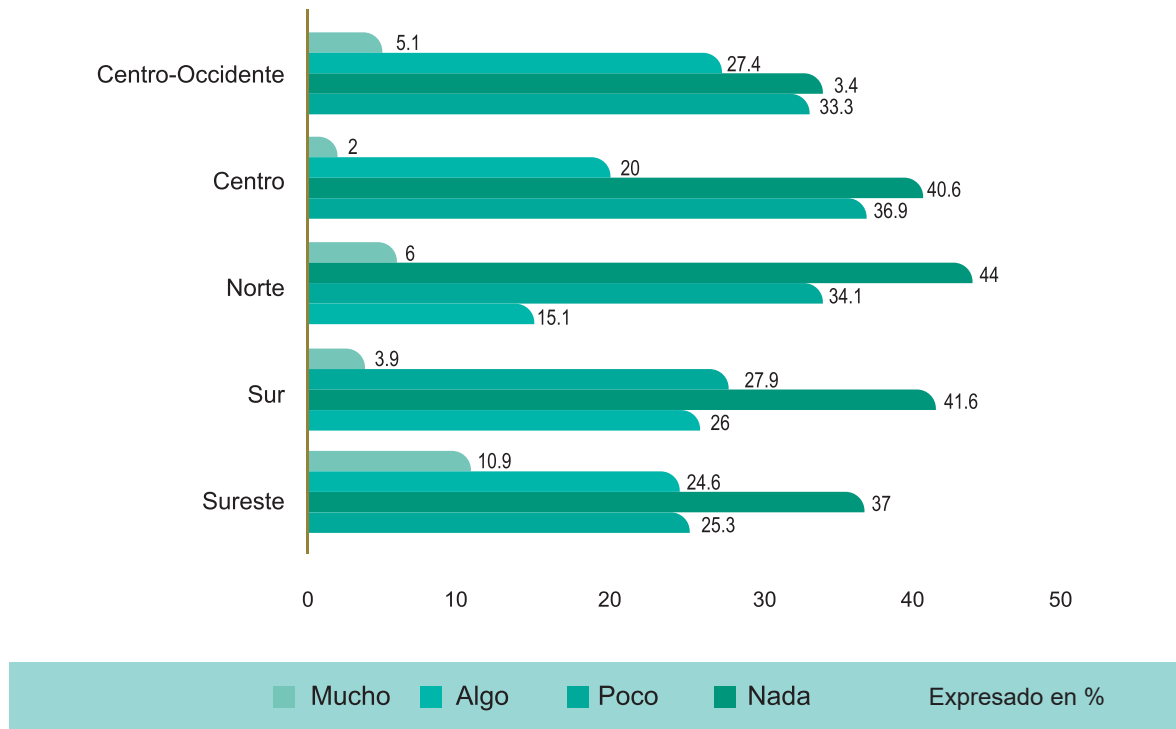
A) Cultura anticorrupción y confianza ciudadana

El Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, realizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Colegio de México en 2014,²⁴ es un estudio que trasciende en los factores político-electorales y que abarcará aspectos relevantes sobre el Estado de Derecho, el acceso a la justicia, las características de la participación política, de la convivencia comunitaria y familiar, así como la identificación de valores y componentes que podrían diagnosticar la calidad de la ciudadanía en México.

Respecto a la cultura de la legalidad, el Informe estableció como hipótesis central que la ciudadanía atraviesa por un complejo proceso de construcción que se puede caracterizar por su relación de desconfianza en la autoridad, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia.

²⁴ Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, Colegio de México, 2014, disponible en: <https://bit.ly/32pWeX3>

Gráfica 18. Respeto a las leyes: ¿Qué tanto cree usted que se respetan o no las leyes en México? (por región)



Fuente: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Colegio de México, 2014.

En dicho estudio, las regiones del país donde más personas consideraron que las leyes no se respetan nada fueron la del centro y centro-occidente (con porcentajes que rondan 30%). En cambio, en la región sureste, a la que pertenece Yucatán, y en la región norte, más ciudadanos respondieron creer que las leyes se respetan mucho en un mayor porcentaje.

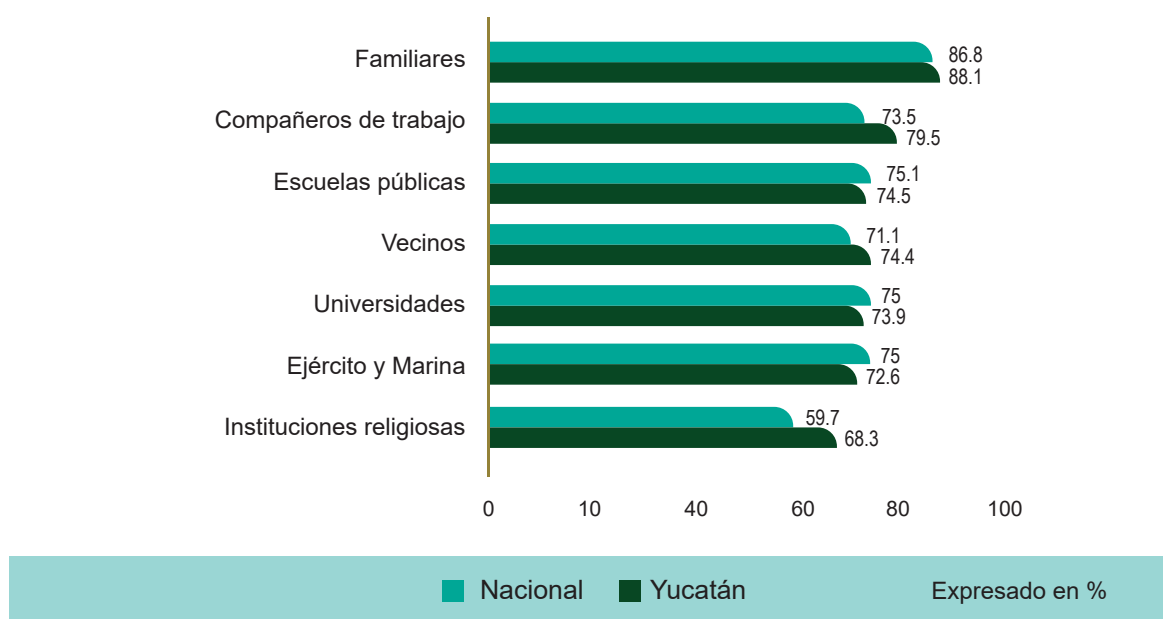
Al respecto, diversos estudios han señalado que renovar el contrato social exige reforzar la credibilidad y la capacidad de los Estados y sus instituciones para luchar contra la corrupción, prestar mejores servicios y responder a las demandas de los ciudadanos.²⁵

²⁵ Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición, disponible en: <https://bit.ly/2D4Yr1s>

Diagnóstico

Cuando se indaga sobre confianza en las instituciones, la ENCIG 2019 identifica que en Yucatán el 88.1% de la población de 18 años y más señalan a familiares como los actores que mayor confianza inspiran; sobresalen también compañeros de trabajo (79.5%), escuelas públicas (74.5%), vecinos (74.4%), universidades (73.9%), ejército y marina (72.6%) así como instituciones religiosas (68.3%).

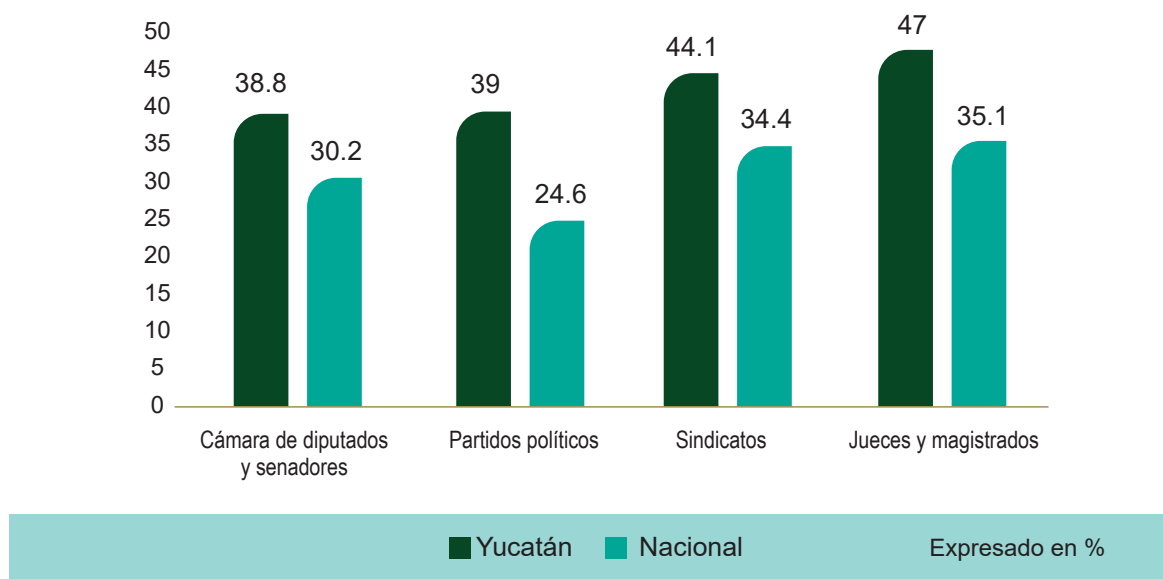
Gráfica 19. Instituciones con mayor confianza ciudadana en Yucatán, 2019



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG), 2019.

Por otra parte, entre las instituciones menos confiables se encuentran: *jueces y magistrados* (47.0%), *sindicatos* (44.1%), *partidos políticos* (39.0%) así como *cámara de diputados y senadores* (38.8%).

Gráfica 20. Instituciones con menor confianza ciudadana en Yucatán, 2019



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (ENCIG), 2019..

Cabe destacar que la ciudadanía no confía en los diputados, ni en los partidos políticos, lo que sin duda muestra del desencanto con los representantes de nuestra democracia.

Esta falta de confianza es preocupante, dado que el ciudadano, de continuar con esa inercia, no se relacionará con los gobiernos para resolver problemas ni los verá como entidades que existen para su beneficio. Este escenario sugiere que los esfuerzos anticorrupción serán limitados si no es posible incrementar la confianza ciudadana. En general, los bajos niveles de confianza ponen en evidencia que falta mucho por hacer para promover relaciones de mutuo beneficio a través de la construcción de la ciudadanía, educación y difusión de valores anticorrupción.

B) Construcción de la ciudadanía

Organismos internacionales han destacado el papel de la construcción de la ciudadanía en el combate a la corrupción. El PNUD y la OEA en su Informe sobre la Democracia en América Latina, Nuestra Democracia, señalan que *“la persistencia y la extensión de la corrupción en el ejercicio de la función pública encuentran un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla. Un fuerte rechazo ciudadano a las prácticas corruptas es una valiosa herramienta de fiscalización y favorece el funcionamiento de mecanismos eficaces de prevención, control y sanción”*.²⁶

²⁶ Informe sobre la Democracia en América Latina, Nuestra Democracia, 2010, disponible en: https://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf

Bajo esa tesitura, la construcción de la ciudadanía debe comenzar con fomentar la adopción de valores asociados a la cultura anticorrupción e integridad entre la sociedad, la comunidad académica, así como entre los grupos y colegios de profesionistas.

Cabe destacar que, durante el proceso de diseño de la PNA se realizaron diversos estudios que sirvieron de insumos técnicos para su conformación, uno de ellos fue el Reporte de evidencias cualitativas sobre corrupción, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,²⁷ en el que se muestran narrativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción, tanto a nivel nacional como de forma regionalizada.

A nivel nacional, el 41% de las personas participantes mencionaron que eran necesarias estrategias de educación, formación ciudadana e investigación académica como estrategias permanentes de combate a la corrupción.

Respecto a la región socioeconómica 4, que incluye a Colima, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Quintana Roo y Yucatán, el estudio señala que además de los elementos orientados al castigo de los responsables y la aplicación de la ley compartidos con el núcleo semántico nacional, esta región se caracteriza por la importancia que le asigna a los programas educativos y la investigación académica para el combate a la corrupción.

Tabla 25. Soluciones prioritarias para el combate a la corrupción

| Núcleos semánticos de la región socioeconómica 4 |
|--|
| Programas educativos e investigación académica sobre corrupción con énfasis en concientización de la ciudadanía. |
| Estrategias de capacitación y profesionalización de los servidores públicos. |
| Denuncia, investigación y castigo a los culpables de actos de corrupción |

²⁷ Reporte de evidencias cualitativas sobre corrupción, documento elaborado por el Observatorio de la Corrupción e Impunidad, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018, disponible en: <https://bit.ly/2QmaudE>

Fuente: Reporte de evidencias cualitativas sobre corrupción, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018.

Diagnóstico

En ese orden de ideas, es relevante señalar que durante los foros regionales que se realizaron como parte del proceso de integración de la PNA, el CIDE dirigió un *Taller de Inteligencia Colectiva* ²⁸ que arrojó tendencias similares, ya que la región de Cancún, que incluyó a los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, dejó de manifiesto el interés por generar programas educativos e investigación académica sobre corrupción, enlazando esta necesidad con la participación de los ciudadanos en la vigilancia gubernamental, capacitación y profesionalización de los servidores públicos.

Tabla 26. Puntos relevantes identificados a partir del método Q

| Núcleos semánticos de la región Cancún |
|---|
| Participación de los ciudadanos con funciones de vigilancia gubernamental (énfasis en TICs) |
| Programas educativos e investigación académica sobre corrupción. |
| Capacitación y profesionalización de funcionarios públicos. |

Fuente: Reporte del taller de Inteligencia Colectiva como insumo para la formulación de una Política Nacional Anticorrupción, CIDE, 2018.

Es importante enfatizar que, para promover conciencia social acerca del respeto por el Estado de Derecho, fortaleciendo la educación en valores, con el objeto de prevenir hechos de corrupción en todos los niveles de la vida social, no solo se alcanzará con la educación formal, a través de programas educativos y de investigación, sino que también será necesario abordar acciones que impacten a la sociedad, como se destaca en las respuestas obtenidas de la pregunta 10 de la consulta ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, *¿Qué acciones se pueden realizar para incrementar la cultura de la denuncia?*.

28 Reporte del taller de Inteligencia Colectiva como insumo para la formulación de una Política Nacional Anticorrupción, CIDE, 2018, disponible en: <https://bit.ly/3hvxbrS>

Tabla 27. “Pregunta 10. ¿Qué acciones se pueden realizar para incrementar la cultura de la denuncia?”

| Ejemplos de propuestas de acciones para incrementar la cultura de la denuncia | |
|---|---|
| • | "Promover la denuncia de la corrupción, capacitación a dependencias sobre corrupción; agilizar trámites en dependencias públicas". |
| • | "Pláticas para concientizar a la sociedad para tener noción de la importancia [de la denuncia]". |
| • | "Generar mayor atención respecto a las denuncias; conocer como tal la problemática y generar [mecanismos de] vigilancia o tener personal con capacidades de brindar apoyo y no ser uno más del montón". |
| • | "Dejar de tener miedo y denunciar a esas personas que hacen la corrupción". |
| • | "Brindar talleres, cursos, involucrar a más jóvenes que sean los que den a conocer el tema de corrupción; realizar documentales, visitar más universidades llevando este tema". |
| • | "Que se den a conocer los casos, estatales o nacionales que han sido resueltas gracias a una denuncia". |
| • | "Sensibilizar a la sociedad sobre el problema y confidencialidad de aquellos que denuncian o se ven afectados". |
| • | "Que realmente exista justicia sin importar cargo puesto político o clase social, que sea pareja la justicia". |
| • | "Evidenciar los procesos en forma transparente y que se aplique la ley como debe ser, sin excepción alguna". |
| • | "Que existan dependencias del gobierno que se encarguen de combatir la desinformación en los sectores más vulnerables". |

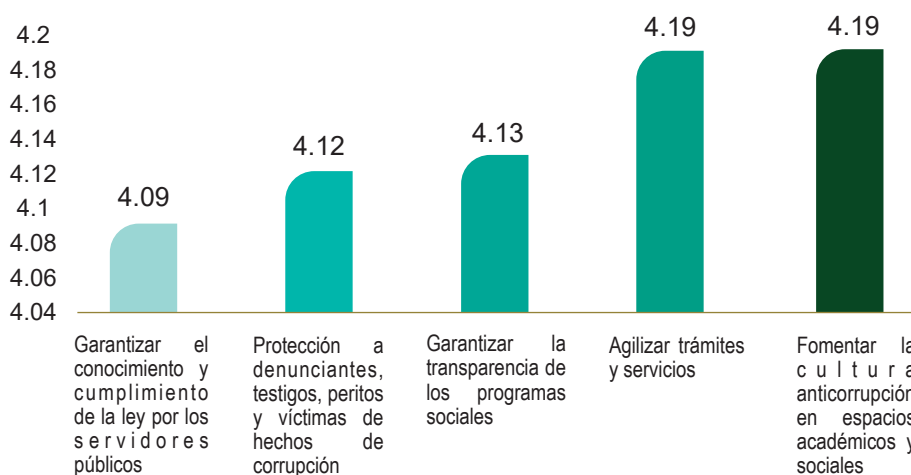
Se puede afirmar que las condiciones estructurales del fenómeno de la corrupción harán que la atención se centre en un conjunto de factores externos: impunidad, arbitrariedad, puntos de contacto entre gobierno y sociedad, entre otros, pues allí donde existan grandes distancias sociales, individualismo extremo y baja confianza, proliferarán las condiciones que favorecen la corrupción. Empero no son simplemente las condiciones externas; el problema de la corrupción es profundamente humano, no sólo se reproduce en el sistema social sino en el propio corazón de los ciudadanos, por ende, atender la dimensión de la educación y el fomento a los valores adquirirá un sentido estratégico en la PEAY.

Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020.

C) Alternativas de atención

Como se ha comentado, durante el proceso de la consulta ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, se solicitó la identificación de acciones relevantes para la PEAY. Si dichos resultados se leen con independencia al eje temático de origen, la acción de “fomentar la cultura anticorrupción en espacios académicos y sociales” obtiene el mismo puntaje que “agilizar trámites y servicios”, siendo las acciones más valoradas por la ciudadanía al otorgarles 4.19 puntos de un máximo de 5 en nivel de relevancia.

Gráfica 21. Las 5 acciones más relevantes identificadas por la ciudadanía para el combate a la corrupción (con independencia a ejes)



Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020.

| Enunciado | Promedio de relevancia (donde el máximo es 5) |
|---|--|
| Fomentar la cultura anticorrupción en espacios académicos y sociales | 4.19 |
| Agilizar trámites y servicios | 4.19 |
| Garantizar la transparencia de los programas sociales | 4.13 |
| Protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción | 4.12 |
| Garantizar el conocimiento y cumplimiento de la ley por los servidores públicos | 4.09 |
| Capacitar a los servidores públicos de las áreas de licitaciones y adquisiciones | 4.05 |
| Generar información útil para la detección de prácticas indebidas y de conflicto de intereses | 4.04 |
| Promover la vigilancia de la ciudadanía, OSC, sector privado y académica | 4.03 |
| Mejoras de procesos de seguimiento de denuncias | 4.03 |
| Involucrar a los municipios en acciones para mejorar sus procesos de control interno | 4.03 |

Es necesario recordar que el proceso de contextualización implicó el desarrollo de un taller con los integrantes del Consejo Técnico para el diseño de la PEAY, con la finalidad de identificar, procesar y sintetizar las percepciones de actores clave. Es de importancia central comentar los problemas y alternativas de solución relativas a la promoción de la educación y cultura anticorrupción, mismas que se sintetizan en la siguiente tabla:

Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea "Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán", 2020.

Tabla 28. Educación y cultura anticorrupción

| Problemas y alternativas de solución planteadas por el Consejo Técnico |
|--|
| Problemas: |
| • Poca difusión de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. |
| • Educación deficiente y desinformación de la ciudadanía. |
| • Incumplimiento de los deberes por parte de los servidores públicos. |
| • Pocos programas de educación cívica y ética en los diversos niveles educativos. |
| • Poca promoción de la cultura de la legalidad, integridad y ética pública. |
| Alternativas de solución: |
| • Fomentar la confianza en las autoridades. |
| • Profesionalizar a los servidores públicos. |
| • Fortalecer la educación en valores, con el objeto de prevenir hechos de corrupción en todos los niveles de la vida social. |

Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020.

Al respecto, conviene hacer énfasis en el interés de articular una estrategia de largo plazo en la que se combinen armónicamente elementos de cumplimiento de la ley con acciones de educación que, en su conjunto, logren detonar un cambio valorativo a nivel social sobre la relevancia de combatir la corrupción.

Sobre la base antes planteada, es importante considerar los procesos formativos y la comunicación gubernamental en la socialización de valores anticorrupción que sirven de base para el cambio social. La PEAY acoge lo anterior en el *Eje 5. Promover la educación y cultura anticorrupción*, describiendo 10 prioridades de política pública para cumplir con el objetivo de fomentar la adopción de valores asociados con la cultura anticorrupción e integridad entre la población, a través de la formación cívica y ética, así como de prácticas de comunicación basadas en evidencia.

4.6. Municipios y combate a la corrupción

El municipio es la entidad pública más cercana al ciudadano. Es a partir de los gobiernos municipales que los ciudadanos se relacionan con sus autoridades y construyen su relación con ellos; la confianza en las instituciones parte de la cotidianidad y los resultados más inmediatos a la vida de los ciudadanos. Los municipios constituyen también el orden de gobierno que representa mayor vulnerabilidad por diversos factores, entre ellos, la insuficiencia de infraestructura y la inexistencia de órganos de control interno en la mayoría de ellos.

Por eso se vuelve fundamental la vinculación y colaboración con los municipios en las tareas sustantivas del SEAY. En la problematización se reconocen como causas de las limitadas acciones de combate a la corrupción en los municipios las siguientes: la persistencia de esquemas de opacidad en la gestión pública municipal; riesgos de corrupción en trámites y servicios municipales, y deficiente aplicación de principios, prácticas y capacidades de contabilidad gubernamental, auditoría y fiscalización en la gestión pública municipal.

Lo anterior conduce al desarrollo en el presente diagnóstico de los siguientes temas:

- a) Fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales;
- b) Rendición de cuentas y gestión municipal; y
- c) Alternativas de atención.

Es necesario señalar que, atendiendo a la autonomía municipal, la colaboración del SEAY con los municipios deberá ser progresiva y voluntaria. Se trata no solamente de transparentar y vincular a los municipios hacia el cumplimiento de sus responsabilidades de control interno, fiscalización, auditoría y contabilidad gubernamental, sino también en su incorporación en esquemas de profesionalización y mejora de los procesos institucionales, para atender integralmente todos los aspectos que reduzcan los espacios de discrecionalidad en el ámbito municipal.

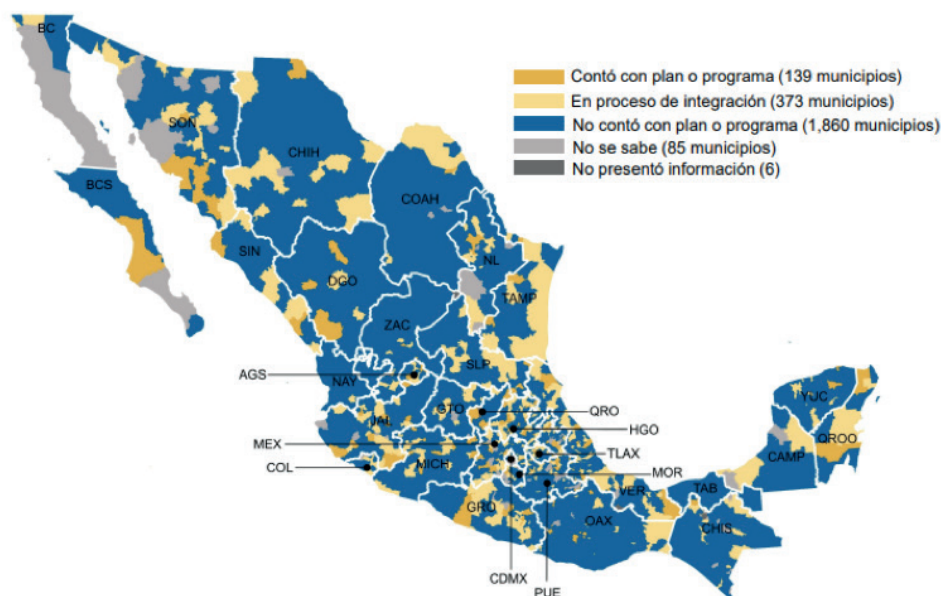
A) Fortalecimiento a las capacidades institucionales municipales

Como se señaló anteriormente, la administración pública municipal no es ajena a las inercias encontradas en otros ámbitos de gobierno respecto a la problemática de la corrupción, factores como: la impunidad, arbitrariedad, la falta de profesionalización, la discrecionalidad en los trámites y servicios, la opacidad en los programas, las contrataciones y compras en los municipios, enmarcan la necesidad de atender el tema de forma institucional.

Diagnóstico

Al respecto, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) 2019,²⁹ con datos al cierre del 2018, señala que a nivel nacional solamente el 5.6% del total de municipios o demarcaciones territoriales contaban con plan o programa anticorrupción.

Municipios que contaron con un plan o programa anticorrupción



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

Particularizando en Yucatán, el CNGND 2019, menciona que solo 4 municipios indicaron al cierre de 2018 contar con planes anticorrupción o similares: Hoctún, Espita, Calotmul y Río Lagartos.

Por otra parte, en octubre del 2019, se hace patente el interés del municipio de Mérida en institucionalizar el combate a la corrupción, al instalar el Consejo Municipal Anticorrupción. Dicho Comité, como se mencionó anteriormente, está conformado en su mayoría por representantes de la sociedad civil y tiene como objetivo, trabajar de la mano con la ciudadanía para facilitar la toma de decisiones sobre la planeación de políticas, programas y proyectos públicos que estén encaminados a fomentar la cultura de la legalidad y seguimiento a la rendición de cuentas.

Esfuerzos similares en el resto de las administraciones públicas municipales de Yucatán serían deseables para amplificar los alcances de la política pública en la materia, al tiempo de garantizar las bases de colaboración entre los municipios y el SEAY.

²⁹ Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, disponible en: <https://bit.ly/2YAfMH3>

Por otra parte, respecto a puntos de contacto entre gobierno y sociedad en la esfera municipal, es necesario recordar lo indicado por la ENCIG 2017 que, al identificar la prevalencia de corrupción por trámite, pago o solicitud, señalaba a los trámites municipales como los segundos con mayor frecuencia.

Tabla 29. Corrupción por trámite en Yucatán, comparativo 2017 y 2019

| Entidad | 1er más frecuente | 2do más frecuente | 3ro más frecuente |
|----------------|---|--|--|
| Yucatán (2017) | Contacto con autoridades de seguridad pública | Trámites municipales | Permisos relacionados con la propiedad |
| Yucatán (2019) | Contacto con autoridades de seguridad pública | Permisos relacionados con la propiedad | Trámites para abrir una empresa |

Aunque la prevalencia por tipo de trámite cambió para la edición 2019 de la ENCIG, es necesario recordar que las autoridades municipales son responsables de trámites y permisos fundamentales: los derechos de uso de suelo, las licencias de operación, permisos de construcción, licencias de protección civil, trámites para abrir una empresa, entre otros.

La misma ENCIG a nivel nacional señala que la cuarta parte de las personas que ha enfrentado problemas al realizar alguno de estos trámites dijo que sus dificultades estuvieron relacionadas con asimetrías de información entre los ciudadanos y las autoridades, lo cual significa que los requisitos para el trámite no eran públicos o eran incorrectos. Por lo anterior, es necesario que los municipios establezcan estrategias que simplifiquen sus procesos administrativos y, en la medida de sus posibilidades, establecer mecanismos de gobierno electrónico.

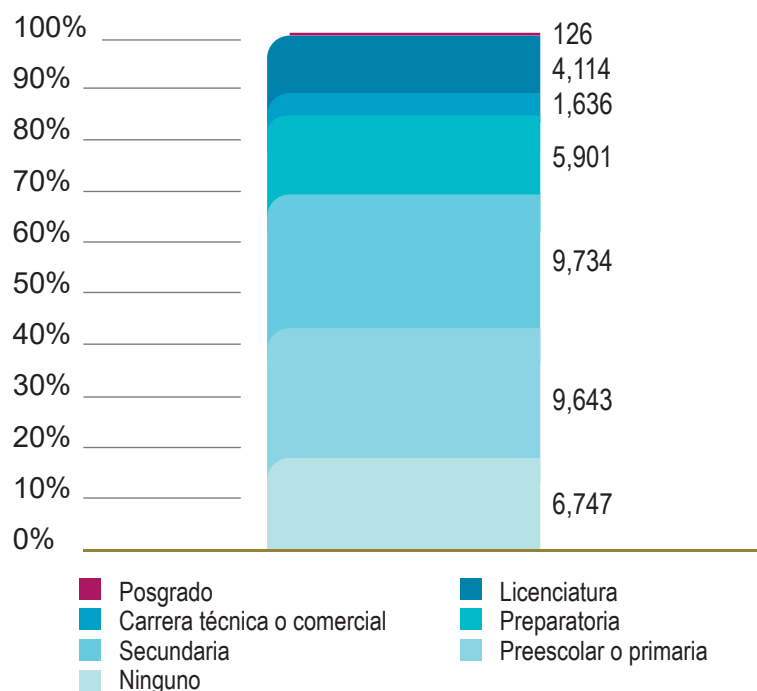
Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020.

Diagnóstico

Aunado a esto, la profesionalización y permanencia del capital humano en el servicio público, con perfiles adecuados para la implementación y operación de políticas, es un eje toral para dignificar el servicio público y reconstruir la confianza en él. Pero en particular, el tema de la profesionalización en el servicio público es uno que impacta directamente en el control efectivo de la corrupción.

Así, el CNGMD 2019 señala que al cierre del 2018 se registraron en Yucatán 37,901 servidores públicos municipales, de los cuales tan solo el 15.5% contaban con estudios superiores; carrera técnica o comercial (4.3%), licenciatura (10.9%) y posgrado (.3%).

Gráfica 22. Servidores públicos municipales por escolaridad en Yucatán



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2019.

El problema principal de este último punto tiene que ver con la inexistencia de mecanismos que privilegien el mérito y la capacidad técnica como criterios para el desarrollo de la gestión pública municipal.

La hipótesis central de la profesionalización en el sector público señala que conforme el mérito se convierte en un valor apreciado al interior de las administraciones públicas, se incrementan las posibilidades de que las decisiones respondan a criterios de imparcialidad y universalidad.

Así, 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. Por tal razón, se debe promover la profesionalización del servidor público municipal a través de la capacitación técnica y legal que permita consolidar una política de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción que incida integralmente en la rendición de cuentas y gestión municipal.

B) Rendición de cuentas y gestión municipal

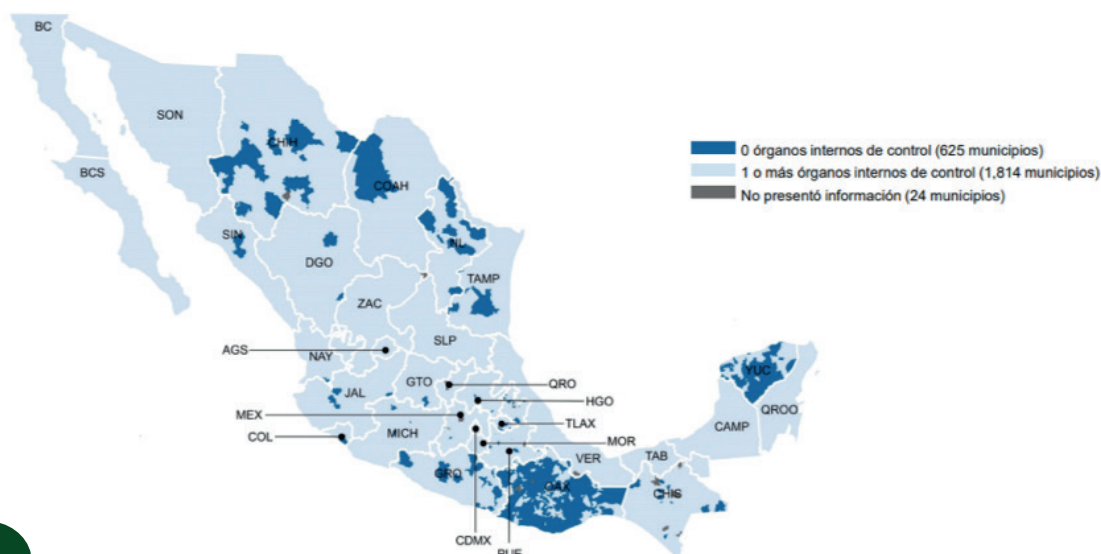
No es posible concebir estrategias integrales para el control de la corrupción sin atender de forma específica los aspectos de la rendición de cuentas en los distintos ámbitos de gobierno.

De esta forma, la rendición de cuentas en la gestión municipal es determinante para hacer efectivos los esfuerzos anticorrupción en el Estado, se trata de promover el control interno, la correcta fiscalización de los recursos públicos, la auditoría y la contabilidad gubernamental como herramientas que promueven no sólo la eficacia y eficiencia en la administración pública, sino también el combate sustantivo a la corrupción.

En este contexto, respecto a los OIC u homólogos con los que contaban al cierre de 2018 respecto de las instituciones de la administración pública municipal, el CNGMD a nivel nacional registró un total de 2 mil 299 órganos en donde 649 municipios reportaron no contar con órganos internos de control.

Órganos internos de control u homólogos con los que contaban al cierre de 2018

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2019.



Diagnóstico

El propio Censo da cuenta que para el caso de Yucatán, 38 municipios contaban al cierre del 2018 con OIC u homólogos los cuales fueron: Abalá, Cansahcab, Cantamayec, Conkal, Cuncunul, Chicxulub Pueblo, Chocholá, Dzán, Dzemul, Dzidzantún, Dzilam de Bravo, Dzilam González, Dzoncauich, Espita, Hunucmá, Ixil, Kinchil, Kopomá, Maxcanú, Mérida, Mocochá, Motul, Muxupip, Oxkutzcab, Progreso, Sacalum, Sinanché, Suma, Tekal de Venegas, Telchac Pueblo, Temax, Temozón, Tepakán, Tixkokob, Tizimín, Umán, Valladolid y Yobain.

Aunque es necesario señalar que la SESEAY identificó, a través de un Diagnóstico Municipal y posterior seguimiento, que para inicios de 2020 sólo 11 municipios yucatecos contaban con contralores municipales con nombramiento: Chacsinkín, Dzemul, Dzilam González, Izamal, Kanasín, Mérida, Progreso, Telchac Pueblo, Umán, Valladolid y Yobain.

La ausencia de OIC en la gran mayoría de los municipios sin duda ocasiona que las actividades institucionales carezcan de señales de alerta que identifiquen con oportunidad y precisión riesgos de corrupción, generando además dificultades en la ejecución de los planes establecidos que permiten dar alcance a las metas u objetivos de las instituciones.

Se puede afirmar entonces que los OIC constituyen elementos clave tanto en el buen desempeño de la gestión pública municipal como para inhibir actos de corrupción y faltas administrativas.

Se advierten también limitaciones en los municipios respecto a contar con variabilidad en los elementos de control. Al respecto, el CNGMD identifica que, si bien durante el 2018 la totalidad de las administraciones públicas municipales en Yucatán contaron con auditorías como principal elemento para el ejercicio de su función de control interno, solo el 42% realizó el registro y seguimiento de evolución patrimonial de los servidores públicos.

Tabla 30. Municipios en Yucatán, según elementos para el ejercicio de la función de control interno

| Elementos | Municipios |
|--|--|
| Aplicación de auditorías | Los 106 municipios . |
| Esquemas de sanción a servidores públicos | 22 municipios: Abalá, Cuzamá, Chocholá, Dzilam de Bravo, Dzitás, Dzoncauich, Huhí, Hunucmá, Kantunil, Kinchil, Mayapán, Mérida, Motul, Oxkutzcab, Progreso, Río Lagartos, San Felipe, Tekax, Telchac Pueblo, Tizimín, Tunkás y Valladolid. |
| Esquemas de investigación de servidores públicos | 13 municipios: Abalá, Chocholá, Dzilam de Bravo, Dzoncauich, Mérida, Motul, Panabá, Progreso, Río Lagartos, Sudzal, Telchac Puerto, Tizimín y Valladolid. |
| Registro y seguimiento de evolución patrimonial | 45 municipios: Abalá, Acanceh, Akil, Baca, Calotmul, Cantamayec, Cenotillo, Conkal, Cuncunul, Chichimilá, Chikindzonot, Chocholá, Dzán, Dzilam de Bravo, Dzitás, Espita, Hunucmá, Kanasín, Kaua, Maxcanú, Mérida, Mocochoá, Oxkutzcab, Panabá, Progreso, Río Lagartos, San Felipe, Sinanché, Sucilá, Suma, Tekal de Venegas, Tekantó, Tekax, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Temozón, Tepakán, Timucuy, Tixcacalcupul, Tixpéhual, Tizimín, Uayma, Umán, Valladolid y Yaxcabá. |
| Registro sobre declaraciones de conflicto de intereses | 23 municipios: Acanceh, Calotmul, Cenotillo, Conkal, Cuncunul, Dzemul, Dzilam de Bravo, Kanasín, Maxcanú, Mérida, Mocochoá, Progreso, Río Lagartos, Sacalum, San Felipe, Sucilá, Tekal de Venegas, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Timucuy, Tixkokob, Tizimín y Valladolid. |
| Análisis y propuestas de mejora para los procesos de trabajo y de servicios de las áreas | 20 municipios: Conkal, Chankom, Chemax, Chumayel, Dzán, Dzemul, Espita, Hunucmá, Mérida, Río Lagartos, Seyé, Tekal de Venegas, Tekantó, Tekom, Telchac Pueblo, Telchac Puerto, Tepakán, Timucuy, Tixmehuac y Yaxcabá. |
| Mecanismos de contraloría social | 9 municipios: Dzilam de Bravo, Maní, Mérida, Mocochoá, Río Lagartos, Santa Elena, Telchac Pueblo, Tizimín y Umán. |

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2019.

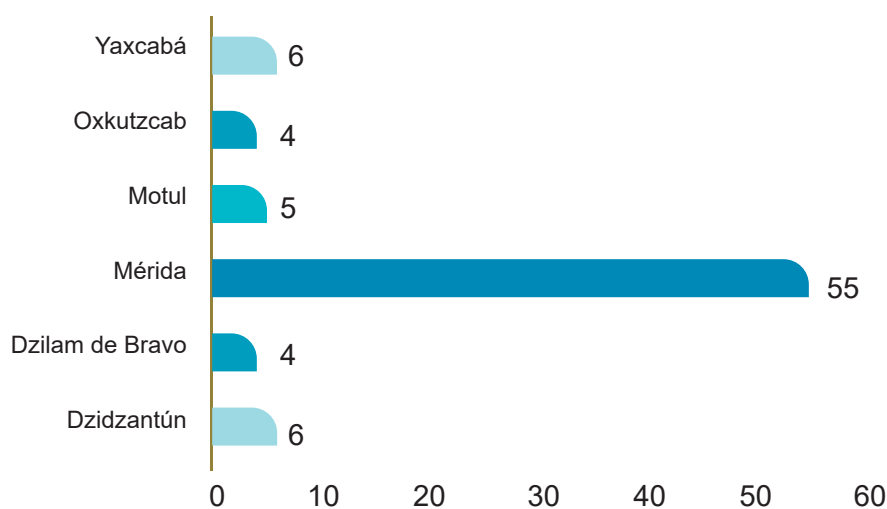
Diagnóstico

Cabe destacar también que en el Estado solamente el 12% de los municipios cuenta con esquemas de investigación de servidores públicos y tan solo el 9% con temas relativos a la contraloría social.

Ante tales circunstancias, es preciso señalar que los esquemas de contraloría social permiten el intercambio de información de utilidad social para garantizar la rendición de cuentas a través del seguimiento ciudadano, con información relevante y de calidad, accesible, correcta, actualizada, suficiente, oportuna, válida y verificable, que, sin duda, inciden en el combate a la corrupción.

Por otra parte, a pesar de que los 106 municipios mencionaron hacer uso de las auditorías, el CNGMD en cuestión da cuenta de que solo 65 municipios hicieron uso de dicho elemento al cierre del 2018, siendo los municipios de Dzidzantún, Dzilam de Bravo, Mérida, Motul, Oxkutzcab y Yaxcabá los que realizaron 4 o más auditorías y/o revisiones.

Gráfica 23. Municipios con más auditorías y/o revisiones realizadas al cierre de 2018



Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), 2019.

Lo anterior devela la importancia y urgencia de promover las buenas prácticas en materia de control interno y en todos los ámbitos de rendición de cuentas del municipio, misma reflexión a la que se llega al analizar la fiscalización de las cuentas públicas municipales.

En este contexto es necesario señalar que, en los informes generales ejecutivos de resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal 2018 y 2019;³⁰ se hace referencia a las entregas de resultados derivados de las revisiones a los entes fiscalizados, en donde se establecen la muestra auditada y el porcentaje de lo auditado del universo conforme al origen de los ingresos.

En dichos informes, se observan resultados poco favorables respecto a las auditorías realizadas a los municipios en los años 2018 y 2019, registrándose un volumen considerable de observaciones al compararlas con otros entes, tal como se advierte:

Tabla 31. Volumen de observaciones resultantes de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal en Yucatán, 2018 y 2019

| | | |
|------|-------------|-------|
| 2018 | Municipios | 3,699 |
| | Otros entes | 770 |
| | Total | 4,469 |
| 2019 | Municipios | 2,204 |
| | Otros entes | 701 |
| | Total | 2,905 |

Como se puede apreciar, existe un alto nivel de observaciones en municipios representando el 82% de las observaciones totales emitidas en 2018 y el 76% para el 2019.

Fuente: Informes generales ejecutivos de resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal, ASEY, 2018 y 2019, disponible en: <https://bit.ly/2Qomhs5>

³⁰ Informes generales ejecutivos de resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal, ASEY, 2018 y 2019, disponible en: <https://bit.ly/2Qomhs5>

Diagnóstico

Las observaciones a que se hacen referencia son clasificadas como no solventadas y solventadas, entre las que nuevamente se perciben resultados no favorables para los municipios, como se muestra a continuación:

Observaciones a municipios 2018 y 2019

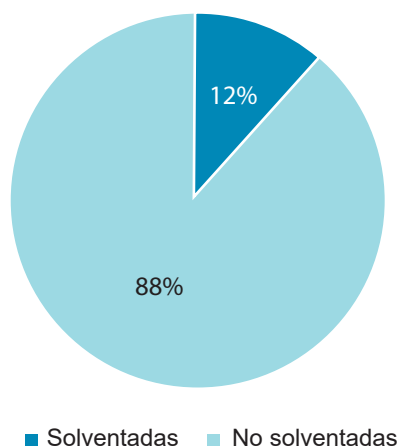


Tabla 32. Observaciones a municipios por entrega de Yucatán, 2018 y 2019

| | | |
|------|----------------|-------|
| 2018 | Total emitidas | 3,699 |
| | Solventadas | 418 |
| | No solventadas | 3,281 |
| 2019 | Total emitidas | 2,204 |
| | Solventadas | 72 |
| | No solventadas | 1932 |

Fuente: Informes generales ejecutivos de resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública Estatal, ASEY, 2018 y 2019, disponible en: <https://bit.ly/2Qomhs5>

Respecto a la primera entrega de informes individuales correspondiente al ejercicio 2020³¹ la ASEY realizó auditorías de cumplimiento financiero a 13 municipios, en los que se determinó un total de 166 observaciones preliminares, de las cuales sólo solventaron un 7.83%, mientras que el 92.17% restante corresponde a las 153 observaciones no solventadas que representa un probable daño o perjuicio a la hacienda pública de \$88,268.77 miles de pesos.

³¹ Primera entrega de informes individuales correspondiente al ejercicio, ASEY, 2020.

Tabla 33. Observaciones a municipios primera entrega, 2020

| Observaciones primera entrega 2020 | | | |
|------------------------------------|-------------|----------------|--|
| Preliminares | Solventadas | No solventadas | Probable daño o perjuicio a la Hacienda Pública (miles de pesos) |
| 166 | 13 | 153 | \$ 88, 268.77 |

Es importante mencionar que estos datos reflejan cómo repercuten las acciones de prevención de control interno y, desde luego, no necesariamente se tratan de hechos de corrupción o faltas administrativas graves, pero sí permiten tener una muestra de lo que el seguimiento del proceso puede arrojar con tales clasificaciones.

Con la revisión y fiscalización de la cuenta pública se concluye la necesidad de fortalecer las capacidades en los municipios para la homologación de procesos y técnicas en materia de auditoría y fiscalización. Contar con información oportuna, abierta, completa y estandarizada sobre las finanzas públicas no solo permite que las instancias de control interno puedan conocer y dar un mejor seguimiento al desempeño financiero de la administración, sino también facilita que las autoridades de fiscalización puedan detectar oportunamente posibles hechos de corrupción relacionados con la captación, recaudación, manejo y ejecución de los recursos públicos.

En este orden de ideas, un mecanismo que limita la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos en los estados y los municipios, es la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Dicha normativa establece cuatro grandes acciones en la materia: la armonización contable gubernamental; la obligatoriedad en el cumplimiento de la homologación de criterios, principios y reglas para que en todos los ámbitos de gobierno se produzca, contabilice, publicite y rindan cuentas de la información de las finanzas gubernamentales; la existencia de un CONAC; y el establecimiento de sanciones a los servidores públicos que no cumplan dicha normatividad.

Fuente: Primera entrega de informes individuales correspondiente al ejercicio, ASEY, 2020 disponible en: <https://bit.ly/3Dk9o8H>

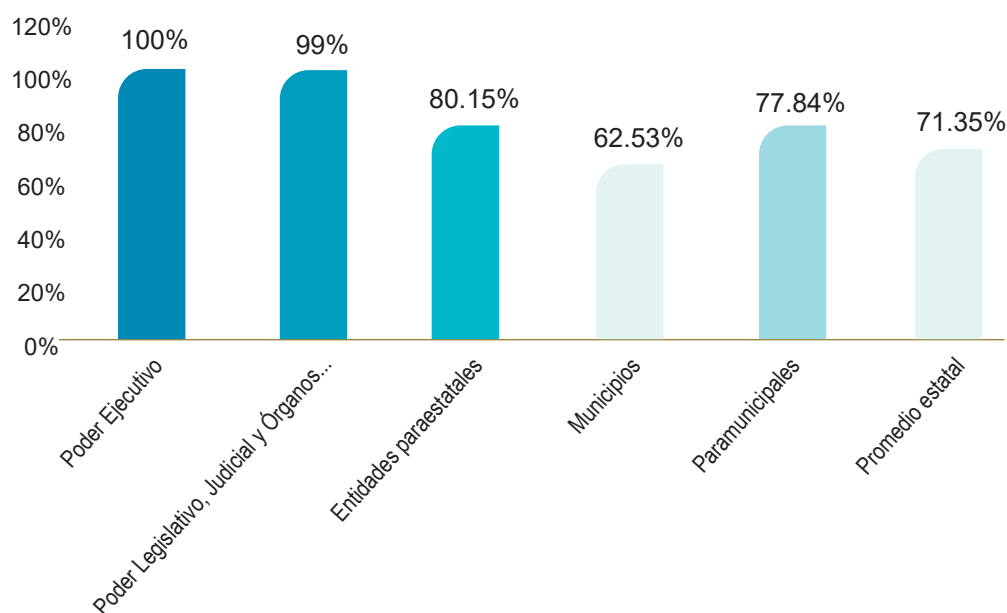
Diagnóstico

Respecto a la última evaluación disponible del CONAC,³² el número de entes públicos obligados a presentar la evaluación de la armonización contable correspondiente al primer periodo 2019 del estado de Yucatán fue de 193: el poder ejecutivo estatal (1); los poderes legislativo y judicial, así como los órganos autónomos estatales (10); las entidades paraestatales (59); los municipios (106) y las entidades paramunicipales (17).

Es de destacar que la calificación general promedio para el estado de Yucatán, se obtiene calculando el promedio simple de la calificación global de cada uno de los 193 entes públicos obligados a presentar la evaluación de la armonización contable correspondiente al primer periodo 2019.

Así, la calificación general promedio del estado de Yucatán es de 71.35%, obteniendo un grado de cumplimiento medio, el detalle de las calificaciones generales por tipo de ente público se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 24. Calificación general promedio por tipo de ente público, Yucatán 2019



Fuente: Evaluación de la Armonización Contable, Yucatán, primer periodo 2019, CONAC.

³² Evaluación de la Armonización Contable, Yucatán, primer periodo 2019, CONAC, disponible en: <https://bit.ly/2Qpyg8u>

Como se observa, de los entes públicos obligados a la evaluación del CONAC, los municipios registraron la menor calificación al promediar un cumplimiento de 62.53%; y 4 de los 106 municipios obtuvieron un valor igual a 0 por no presentar la evaluación: Cansahcab, Peto, Telchac Puerto y Tunkás.

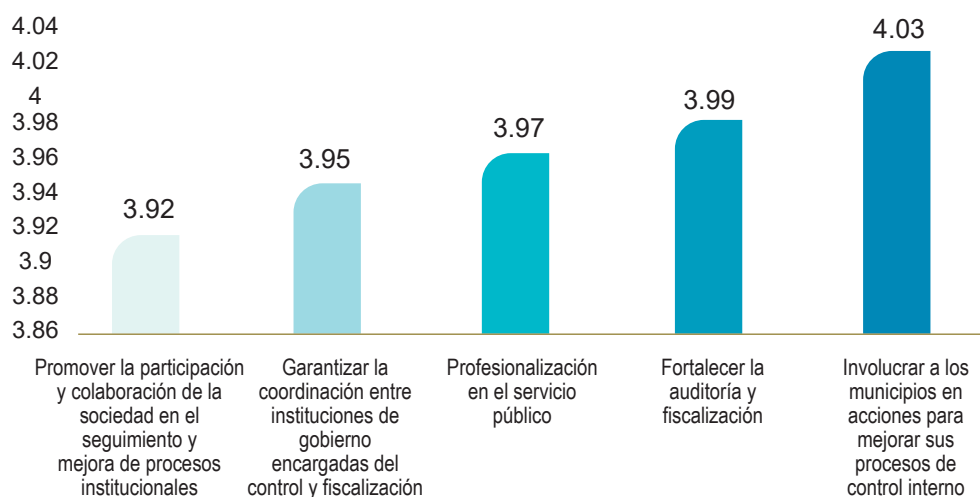
Derivado de los resultados de los procesos de evaluación, la CONAC emitió en su Informe Anual 2019 diversas recomendaciones entre las que destacan la necesidad de apoyar a los municipios para la implantación de sistemas que permitan alcanzar la armonización contable y fomentar la capacitación de los servidores públicos municipales a fin de contar con personal que coadyuve a la observancia de la LGCG.

Sin duda, promover la armonización contable municipal ampliaría la cobertura y calidad de la información financiera para una mejor toma de decisiones en la gestión pública, promoviendo también la vigilancia ciudadana y el combate a la corrupción.

C) Alternativas de atención

Es necesario recordar que, en la identificación de acciones relevantes de política pública sobre arbitrariedad realizado a través de la consulta ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, la acción percibida como de mayor importancia fue “involucrar a los municipios en acciones para mejorar sus procesos de control interno”. Esto condujo a la consideración de estas alternativas para la construcción de un eje de atención independiente.

Gráfica 25. Acciones para hacer frente a la arbitrariedad en los municipios



Fuente: Elaboración propia basada en la Consulta Ciudadana en línea “Construyendo colectivamente la política estatal anticorrupción para Yucatán”, 2020.

Esto fue coincidente con los resultados del Consejo Técnico para el diseño de la PEAY donde fueron identificados algunos problemas y alternativas de solución, mismas que se resumen a continuación:

Tabla 34. Municipios y estrategias anticorrupción

| Problemas y alternativas de solución planteadas por el Consejo Técnico |
|--|
| Problemas: |
| <ul style="list-style-type: none">● Tiempo de espera prolongado en trámites y servicios municipales.● No existen entes fiscalizadores, ni órganos de control interno municipales.● Servidores públicos con poca capacitación para desarrollar el encargo asignado, sobre todo en los municipios del interior del Estado.● Existencia de entes públicos que no han terminado el proceso de armonización contable.● Poca rendición de cuentas de los municipios. |
| Alternativas de solución: |
| <ul style="list-style-type: none">● Promover la institucionalización de órganos de control interno en los municipios.● Fomentar la confianza en las autoridades a través de la profesionalización de los servidores públicos municipales.● Ofrecer herramientas para el fortalecimiento institucional de los ayuntamientos en materia anticorrupción. |

Fuente: Elaboración propia basada en el Informe de resultados del Taller con el Consejo Técnico para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán.

Por otra parte, es necesario recordar que durante el proceso de integración de la PEAY se realizaron 5 encuentros municipales, concebidos como diálogos directos con la ciudadanía que permitieron conocer la percepción que se tiene sobre el problema y contextualizar así los alcances de la política pública a las realidades y problemáticas concretas que enfrentan los municipios. A través de la aplicación de 160 sondeos fue posible identificar algunas acciones consideradas importantes y que, sin duda, sirvieron para la identificación de alternativas de solución consideradas en las prioridades de la PEAY.

Tabla 35. Acciones más importantes identificadas en los encuentros municipales

| Acción | Coincidencia en importancia |
|--|--|
| Que exista coordinación entre las autoridades responsables de castigar a los corruptos. | Baca y Mococho |
| Que exista transparencia sobre los recursos que se manejan en el gasto público. | Baca, Mococho, Maxcanú y Timucuy |
| Proteger a toda persona que realice una denuncia por delitos y quejas de corrupción. | Cantamayec, Maxcanú y Timucuy |
| Mejorar los procesos en trámites y servicios públicos a favor de la ciudadanía. | Baca, Mococho, Maxcanú y Timucuy |
| Que los municipios fortalezcan sus capacidades para registrar y rendir cuentas de sus gastos. | Baca y Maxcanú |
| Impulsar acciones de coordinación Estado- municipio para el beneficio de la ciudadanía. | Cantamayec, Baca, Mococho y Timucuy |
| Capacitar a los servidores municipales en materia de legalidad, para el desempeño de sus funciones ante la ciudadanía. | Cantamayec, Maxcanú, Baca, Mococho y Timucuy |

Lo desarrollado en este diagnóstico reafirma el necesario involucramiento municipal en acciones de fortalecimiento institucional, rendición de cuentas y gestión pública con el fin de reducir espacios de arbitrariedad y la generación de estrategias coordinadas para el combate a la corrupción.

Como se ha mencionado, la colaboración del SEAY con los municipios deberá ser progresiva y voluntaria, considerándose en la PEAY el *Eje 6. Fortalecer a los municipios en el combate a la corrupción*, cuyo objetivo es el de articular acciones que permitan el intercambio de ideas y experiencias, encaminadas al fortalecimiento de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en la gestión pública municipal.

Fuente: Elaboración propia basada en el Informe de resultados del Taller con el Consejo Técnico para el diseño de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán.

4.7. Ejes y objetivos estratégicos

Con el panorama general que se ha detectado, es válido concluir que para la atención de los factores y causas de la corrupción en Yucatán, identificadas en la problematización y caracterizadas en el presente diagnóstico, se establecen 6 ejes de política pública con sus respectivos objetivos estratégicos, tal como se indica a continuación:

Tabla 36. Ejes y objetivos estratégicos de la PEAY

| Eje | Objetivo |
|--|---|
| I. Combatir a la corrupción y la impunidad | Mejorar las capacidades de detección, investigación, substanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, mediante la generación y adecuación de procesos, el fortalecimiento de capacidades de las instancias responsables, y el uso de inteligencia. |
| II. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder | Disminuir los márgenes de discrecionalidad en el servicio público, mediante mecanismos de profesionalización, integridad, control interno, auditoría, fiscalización y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas. |
| III. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad | Adecuar los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de sociedad, a fin de minimizar los riesgos de corrupción asociados a ellos. |
| IV. Involucrar a la sociedad y al sector privado | Promover el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, que incentive e incremente el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción. |
| V. Promover la educación y cultura anticorrupción | Fomentar la adopción de valores asociados con la cultura anticorrupción e integridad entre la población, a través de la formación cívica y ética, así como de prácticas de comunicación basadas en evidencia. |
| VI. Fortalecimiento de los municipios en el combate a la corrupción | Articular acciones que permitan el intercambio de ideas y experiencias, encaminadas al fortalecimiento de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en la gestión pública municipal. |

Fuente:
Elaboración
propia.

4.8. Principios Transversales

Es necesario señalar que, para una articulación eficaz entre cada uno de los ejes estratégicos, se establecen cuatro principios transversales en alineación con la PNA que son:

1. Coordinación Institucional: Uno de los principios fundamentales sobre los que descansa la PEAY es el de la coordinación. Sobre esta base, se considera necesario proponer acciones que permitan articular armónicamente las distintas competencias y tramos de responsabilidad de las instituciones públicas del estado, a fin de atender con mayor eficacia las distintas manifestaciones de la corrupción. En este sentido, las prioridades impulsadas a través de esta política deberán fomentar, cuando así se requiera, la colaboración, el intercambio de información y la conexión de procesos ya existentes que permitan un trabajo ágil y eficaz en distintos frentes, en las tareas de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

2. Derechos Humanos: De manera creciente, existe un acuerdo sobre la relación indisoluble entre la prevalencia de altos índices de corrupción y la violación de los derechos humanos. Esta vinculación puede ocurrir de distintas formas, de acuerdo con el hecho de corrupción generado.

Por ejemplo, el soborno y el cohecho en trámites y servicios puede vulnerar derechos a la salud o a la educación, al restringir el acceso a bienes, particularmente a poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad. De igual forma, la persistencia de altos niveles de impunidad puede limitar el acceso a juicios justos y vulnerar el derecho de víctimas y denunciantes de hechos de corrupción.

Ante el reconocimiento de la relevancia de este tema, especialmente entre poblaciones vulnerables, en el marco de esta política se busca -cuando así aplique- asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de los mismos.

Lo que implica también determinar estrategias de diferenciación entre regiones rurales y urbanas, así como entre grupos vulnerables para fortalecer las estrategias en materia anticorrupción.

3. Gobierno Abierto y Participación Social: Un principio que articula el desarrollo de estrategias en esta política se orienta a la promoción de esquemas -que de manera explícita y sistemática- promuevan la apertura de las instituciones y el gobierno abierto.

Principios Transversales

Esto implica la integración constantemente la perspectiva de organizaciones civiles organizadas defensoras de mujeres, de periodistas, de la niñez, de derechos humanos que se enfrentan a acontecimientos relacionados con la corrupción para fortalecer el impacto social del combate a la corrupción.

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

Será determinante el establecimiento de estrategias que simplifiquen sus procesos administrativos y, en la medida de sus posibilidades, establecer mecanismos de gobierno electrónico.

Ejes y prioridades de la Política Estatal Anticorrupción de Yucatán

Capítulo

V

Eje I

Combatir a la corrupción y la impunidad

Objetivo estratégico: Mejorar las capacidades de detección, investigación, sustanciación y sanción en materia de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, mediante la generación y adecuación de procesos, el fortalecimiento de capacidades de las instancias responsables, y el uso de inteligencia.

Prioridad 1. Diseñar e implementar un programa estratégico que fomente la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Asesores técnicos: ASEY, FECCEY, SECOGEY y TJAey.

Prioridad 2. Fortalecer las medidas para la coordinación y el intercambio de información interinstitucional encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción y las autoridades competentes en materia fiscal e inteligencia financiera.

Asesores técnicos: ASEY, CPC y FECCEY.

Prioridad 3. Implementar un sistema interoperable con la Plataforma Digital Nacional que cumpla con los estándares establecidos por la SESNA.

Asesores técnicos: SESEAY.

Prioridad 4. Promover entre los entes públicos, estrategias y acciones de transparencia proactiva para prevenir y combatir faltas administrativas y hechos de corrupción, en colaboración con el Sistema Nacional de Transparencia.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY, FECCEY, INAI, SECOGEY y TJAey.

Eje I. Combatir a la corrupción y la impunidad

Prioridad 5. Diseñar e implementar protocolos estandarizados para la presentación de denuncias y el mecanismo de queja como herramienta jurídica para la ciudadanía en el combate de las faltas administrativas y hechos de corrupción.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY, FECCEY y SECOGEY.

Prioridad 6. Delinear procesos homologados para la defensa legal, seguridad e integridad de los denunciantes, testigos, peritos, víctimas, así como a sus familiares, en caso de que se requiera; al igual que su situación laboral.

Asesores técnicos: CPC y FECCEY.

Prioridad 7. Trazar un plan de persecución penal para incrementar las posibilidades de éxito en materia de delitos por hechos de corrupción.

Asesores técnicos: CJPJEY y FECCEY.

Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, las capacidades materiales (herramientas) y desempeño de las instancias de todo el Estado encargadas de las denuncias, investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, que permita mejorar los procesos correspondientes.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY, FECCEY, SECOGEY, SESEAY y TJAey.

Prioridad 9. Impulsar el fortalecimiento de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

Asesores técnicos: FECCEY.

Prioridad 10. Generar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y de delitos por hechos de corrupción.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY, FECCEY, INAI y TJAey.

Eje II

Combatir la
arbitrariedad y el abuso
de poder

Capítulo

V

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

Prioridad 11. Planear la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, mediante el establecimiento de comités de ética en los entes públicos.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY y SECOGEY.

Prioridad 12. Iniciar el diseño, implementación y evaluación del desempeño de los servidores públicos a través de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional con enfoque al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Asesores técnicos: ASEY y CJPJEY.

Prioridad 13. Establecer estrategias para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY y CPC.

Prioridad 14. Implantar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en el Estado, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomentando la diversidad e inclusión.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY y CPC.

Eje II. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Prioridad 15. Colaborar con el SNA para la implementación de un modelo de evaluación del propio Sistema y una metodología transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Asesores técnicos: SESEAY.

Prioridad 16. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, seguimiento, ejecución y evaluación del ciclo presupuestario con enfoques de transparencia proactiva y gobierno abierto, que permitan una efectiva rendición de cuentas.

Asesores técnicos: ASEY, CPC e INAIP.

Prioridad 17. Concluir el proceso de armonización contable de acuerdo con las pautas establecidas en la LGCC y la CONAC promoviendo el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera.

Asesores técnicos: ASEY y CPC.

Prioridad 18. Inducir políticas de gestión documental que mejoren la calidad de la información mediante sistemas informáticos actualizados.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY e INAIP.

Prioridad 19. Apoyar el fortalecimiento de los sistemas y procesos de auditoría, control externo y fiscalización, que permitan la identificación de riesgos de corrupción y la mejora de procesos institucionales, en coordinación con el Sistema Nacional de Fiscalización.

Asesores técnicos: ASEY y SECOGEY.

Prioridad 20. Generar, a través de la colaboración de instituciones públicas y la sociedad civil, el análisis de la información de procesos administrativos, identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégica de programas, procesos, actividades y funciones del sector público para la reducción de los márgenes de arbitrariedad.

Asesores técnicos: ASEY, CPC, SECOGEY y SESEAY.

Eje III

Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Capítulo

V

Objetivo estratégico: Adecuar los puntos de contacto, espacios de interacción y esquemas de relación entre los entes públicos y distintos sectores de sociedad, a fin de minimizar los riesgos de corrupción asociados a ellos.

Prioridad 21. Comprometer la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad en trámites, servicios y programas públicos.

Asesores técnicos: CPC.

Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 23. Entablar la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva.

Asesores técnicos: CPC.

Prioridad 24. Promover la identificación y seguimiento de los beneficiarios de programas sociales para la reducción de riesgos de corrupción.

Asesores técnicos: CPC e INAIP.

Prioridad 25. Alentar el involucramiento del ciudadano en las acciones de gobierno a través del análisis de evidencia y la generación de soluciones en áreas altamente susceptibles a riesgos de corrupción.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY y CPC.

Eje III. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad

Prioridad 26. Fomentar la integridad y la cultura anticorrupción en las empresas con el objeto de prevenir y detectar hechos de corrupción.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 27. Inducir la creación de directrices en materia de cabildeo y conflicto de intereses dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

Asesores técnicos: ASEY y CPC.

Prioridad 28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas.

Asesores técnicos: ASEY, INAIP y SECOGEY.

Prioridad 29. Garantizar la interoperabilidad con la Plataforma Digital Nacional respecto a la información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón de proveedores de gobierno y un sistema homologado de contrataciones públicas.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY, INAIP, SECOGEY y SESEAY.

Prioridad 30. Establecer la creación y adopción de criterios unificados para la realización de compras y contrataciones públicas abiertas.

Asesores técnicos: ASEY, INAIP y SECOGEY.

Eje IV

Involucrar
a la sociedad y al sector
privado

Capítulo

V

Objetivo estratégico: Promover el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, que incentive e incremente el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.

Prioridad 31. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, así como la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

Asesores técnicos: CPC e INAIP.

Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate a la corrupción.

Asesores técnicos: CPC e INAIP.

Prioridad 33. Promover la participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana a través del involucramiento de los contralores y los testigos sociales en los procesos de compras públicas, para la prevención y combate a la corrupción.

Asesores técnicos: CPC.

Prioridad 34. Planear el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Eje IV. Involucrar a la sociedad y al sector privado

Prioridad 35. Fortalecer el papel del CPC del SEAY en los procesos de comunicación y promoción de la cultura anticorrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 36. Articular esquemas de colaboración con el sector empresarial para el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción basadas en las prácticas internacionales reconocidas.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 37. Instar la participación ciudadana en el análisis de información socialmente útil para la generación de soluciones en materia de combate a la corrupción.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 38. Proponer al Poder Legislativo estatal procesos públicos abiertos tendientes a promover la transparencia, la participación ciudadana y el combate a la corrupción.

Asesores técnicos: ASEY e INAIP.

Prioridad 39. Realizar campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate en colaboración con el SNA.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY, CPC, FECCEY, INAIP, SECOGEY, y TJAey.

Prioridad 40. Promover la vigilancia ciudadana, en colaboración con el sector privado, academia y sociedad civil, a través del seguimiento de quejas y denuncias por faltas administrativas y hechos de corrupción.

Asesores técnicos: CPC.

Eje V

Promover la educación
y cultura anticorrupción

Capítulo

V

Objetivo estratégico: Fomentar la adopción de valores asociados con la cultura anticorrupción e integridad entre la población, a través de la formación cívica y ética, así como de prácticas de comunicación basadas en evidencia.

Prioridad 41. Crear y promover conciencia social acerca de la importancia del respeto por el Estado de Derecho, fortaleciendo la educación en valores, con el objeto de prevenir hechos de corrupción en todos los niveles de la vida social en la educación básica.

Asesores técnicos: CPC.

Prioridad 42. Difundir la cultura anticorrupción a la ciudadanía fomentando la discusión pública para el control de la corrupción.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 43. Fomentar el desarrollo permanente de capacidades relacionadas con el estudio y análisis de la corrupción entre la ciudadanía, periodistas de investigación e investigadores.

Asesores técnicos: CPC.

Prioridad 44. Fortalecer el capital humano en temas de anticorrupción en instituciones educativas y de gobierno.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 45. Establecer entre los universitarios una formación ética y social a través de la realización de acciones colectivas que surjan de la reflexión individual en la lucha contra la corrupción.

Asesores técnicos: ASEY, CJPJEY y SESEAY.

Eje V. Promover la educación y cultura anticorrupción

Prioridad 46. Establecer un voluntariado que promueva públicamente la cultura anticorrupción a través de proyectos y dinámicas académicas.

Asesores técnicos: CPC.

Prioridad 47. Fomentar la colaboración interinstitucional con el Sistema Educativo Estatal en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 48. Instalar la generación y aplicación de procesos de evaluación de las estrategias de educación en valores, formación ética y promoción de la cultura anticorrupción e integridad y su incidencia en el control de la corrupción.

Asesores técnicos: CPC.

Prioridad 49. Fomentar el debate en torno a las políticas de inversión pública, las decisiones presupuestarias en la comunidad académica, grupo de profesionistas y colegios de especialistas.

Asesores técnicos: ASEY y CPC.

Prioridad 50. Desarrollar mecanismos de colaboración con organismos internacionales que cuenten con proyectos y plataformas en materia de educación cívica, integridad, cultura anticorrupción y control de la corrupción para el intercambio de buenas prácticas internacionales.

Asesores técnicos: CJPJEY y FECCEY.

Eje VI

Fortalecimiento
de los municipios en el
combate a la corrupción

Capítulo

V

Objetivo estratégico: Articular acciones que permitan el intercambio de ideas y experiencias, encaminadas al fortalecimiento de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción en la gestión pública municipal.

Prioridad 51. Establecer las bases para la colaboración de los municipios con el Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán (SEAY).

Asesores técnicos: ASEY y SESEAY.

Prioridad 52. Diseñar estrategias y herramientas que simplifiquen los procesos administrativos para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en las administraciones municipales.

Asesores técnicos: ASEY e INAIP.

Prioridad 53. Consolidar una política de prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción en los municipios promoviendo la integridad, legalidad y cultura anticorrupción.

Asesores técnicos: ASEY, FECCEY y SESEAY.

Prioridad 54. Adoptar esquemas de profesionalización de los servidores públicos municipales a través de la capacitación técnica y legal.

Asesores técnicos: ASEY, INAIP y SESEAY.

Prioridad 55. Constituir estrategias conjuntas entre los poderes del Estado y los municipios para concluir el proceso de armonización contable municipal.

Asesores técnicos: ASEY.

Eje VI. Fortalecimiento de los municipios en el combate a la corrupción

Prioridad 56. Apoyar, en colaboración con las instancias correspondientes en el ámbito municipal, las actividades de fomento a organizaciones de la sociedad civil y empresarial, así como los mecanismos de participación ciudadana dedicados a la incidencia en materia de prevención de la corrupción.

Asesores técnicos: CPC y SESEAY.

Prioridad 57. Promover el uso de herramientas digitales de acceso a la información pública, así como mecanismos de gobierno electrónico para facilitar al máximo la vigilancia ciudadana en los municipios.

Asesores técnicos: CPC e INAIP.

Prioridad 58. Mejorar la gestión municipal a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de rendición de cuentas municipales y las etapas que la conforman.

Asesores técnicos: ASEY y SESEAY.

Prioridad 59. Procurar el fortalecimiento de las capacidades en los municipios con la homologación de procesos, ideas y técnicas en materia de auditoría y fiscalización.

Asesores técnicos: ASEY.

Prioridad 60. Promover, en coordinación con las instancias correspondientes, la creación e instalación de Comités o Consejos municipales anticorrupción.

Asesores técnicos: ASEY y SESEAY.

Capítulo VI

Bases de implementación, evaluación y seguimiento

6.1. Implementación

Con el objetivo de que la PEAY cumpla con el propósito de combatir sustantivamente la corrupción en Yucatán, es indispensable contar con una estrategia que permita realizar las prioridades de política pública a través de acciones y proyectos concretos, factibles y relevantes que serán implementados por los entes públicos del Estado.

Para la implementación de cada una de las prioridades, se requerirá de la colaboración de los propios integrantes del Comité Coordinador, quienes fungirán como asesores técnicos y emitirán opiniones a fin de dinamizar procesos de coordinación con los distintos entes públicos, ejecutores de la PEAY, que permitan establecer una visión de implementación transversal en conjunto con las instituciones, poderes estatales y municipios.

De esa manera, se sentarán las bases para la implementación de la PEAY de forma armónica por parte de todos los entes públicos del Estado, con base en sus atribuciones, responsabilidades y recursos disponibles.

Para lo anterior, se desarrollarán programas de implementación por cada uno de los ejes de la PEAY, entre los cuales se encuentran:

- Programa de implementación para combatir la corrupción y la impunidad;
- Programa de implementación para combatir la arbitrariedad y el abuso de poder;
- Programa de implementación para promover la mejora de la gestión pública y los puntos de contacto entre gobierno y sociedad;
- Programa de implementación para involucrar a la sociedad y al sector privado;
- Programa de implementación para promover la educación y cultura anticorrupción; y
- Programa de implementación para el fortalecimiento de los municipios en el combate a la corrupción.

En estos programas, y a partir de las prioridades definidas, se determinarán los plazos en los que estas serán desarrolladas, los cuales serán los siguientes:

- a) Corto plazo, considerado para aquellas prioridades que pueden ser concretadas en un periodo de tres años o menor.
- b) Mediano plazo, para aquellas prioridades que puedan ser concretadas en un periodo de entre tres y seis años.
- c) Finalmente, dada su complejidad, las prioridades de largo plazo serán aquellas para las que se considera que el periodo de implementación excederá los seis años.

Así, será a partir de las prioridades definidas, que los asesores técnicos opinarán, de acuerdo con su experiencia y conocimientos, y aprobarán en el seno del Comité Coordinador los programas de implementación que les proponga la Comisión Ejecutiva, los cuales deberán establecer objetivos, estrategias, líneas de acción, metas, indicadores, la determinación de posibles entes ejecutores y el plazo de ejecución. Corresponderá a la Comisión Ejecutiva guiar el proceso de seguimiento de los programas implementados por los entes ejecutores, su monitoreo periódico y emitir, de manera anual, el balance en el logro de resultados, para así, proponer su potencial ajuste o adición al Comité Coordinador.

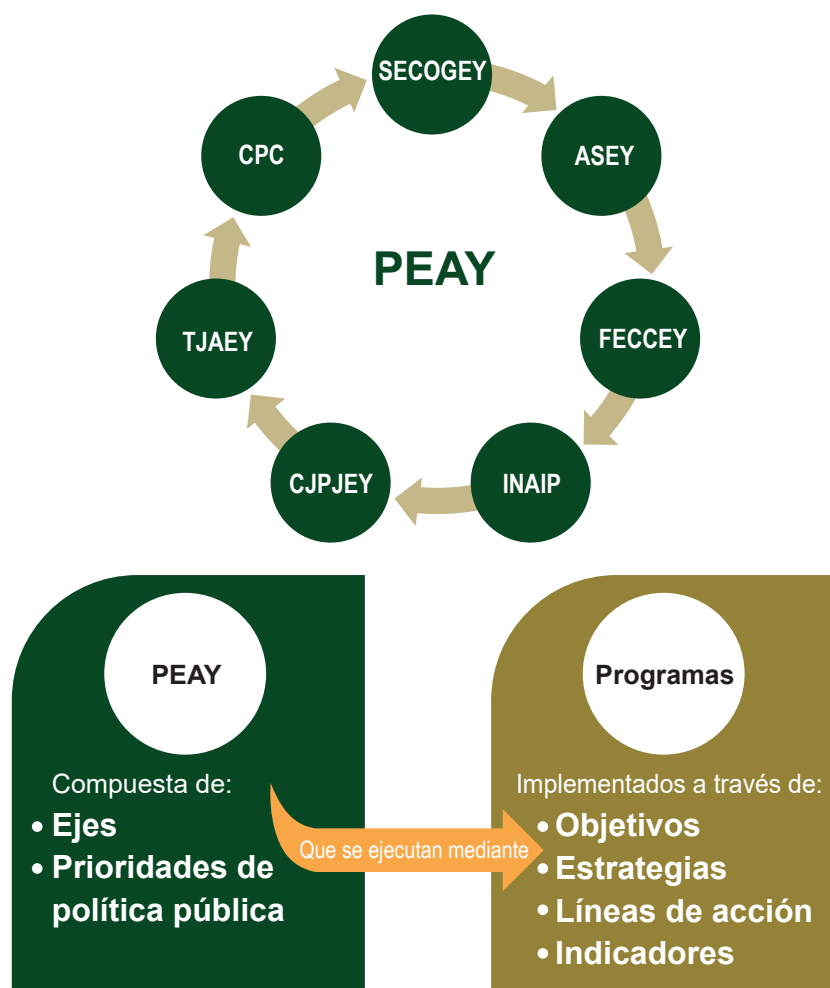
A efecto de establecer los marcos de participación de los actores involucrados en el desarrollo de los programas de implementación, se precisa lo siguiente:

- **Asesores técnicos:** serán los integrantes del Comité Coordinador encargados de emitir opiniones para las prioridades respecto de las cuales se les consideró especialistas en la PEAY, para los programas de implementación, que contendrán los objetivos, estrategias, metas, líneas de acción, indicadores, la determinación de los posibles entes ejecutores y el plazo de ejecución.
- **SESEAY:** le corresponderá la elaboración de los proyectos de los programas de implementación, estableciendo los objetivos, estrategias, metas, líneas de acción, indicadores, entes ejecutores y plazos de ejecución, los cuales pondrá a consideración, para su eventual aprobación, al Comité Coordinador. Asimismo, ejecutará la evaluación y seguimiento de dichos programas, guiada por la Comisión Ejecutiva, incluyendo la ejecución del monitoreo de los programas para estimar el avance de resultados y proponer su ajuste o adición, así como integrar los informes anuales de ejecución que den cuenta de los avances.
- **Comisión Ejecutiva de la SESEAY:** será la encargada de guiar el proceso de seguimiento y evaluación de los programas de implementación, asimismo, aprobará el proyecto de informe de avance y resultados de la aplicación de la PEAY conforme a los programas implementados.
- **CPC:** establecerá vínculos con organizaciones sociales, académicas y grupos ciudadanos que se relacionen con los ejes y prioridades de la PEAY, fomentado una red de participación y colaboración voluntaria con el objeto de aportar conocimientos y buenas prácticas para el diseño de los proyectos de los programas de implementación.
- **Ejecutores de la PEAY:** los entes públicos que, con base en sus atribuciones y recursos disponibles, serán los encargados de ejecutar las estrategias y líneas de acción definidas en los programas de implementación.

Bases de implementación, evaluación y seguimiento

Es oportuno mencionar que, al igual que el proceso que se siguió en la construcción de la propuesta de la PEAY, un pilar fundamental para su implementación será el diálogo y la colaboración que, bajo la coordinación del CPC y de las instituciones que integran el Comité Coordinador, se tenga con OSC, la academia, el sector empresarial, instituciones públicas, incluso organismos internacionales, para la aportación de ideas que materialicen el proceso de implementación mediante la integración de discusiones técnicas en las que se propongan acciones en los programas a ejecutar.

Gráfica 26. Modelo de coordinación para la implementación de la PEAY



Fuente: Elaboración propia basada en la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Asimismo, y en congruencia con lo anterior, considerando que 40 de 60 prioridades expresadas en la PEAY se encuentran plenamente alineadas con la PNA, la implementación, indicadores y evaluación de los programas que deriven de ella también se determinará a partir de la armonización de las metodologías y prácticas en materia de planeación de los poderes e instituciones federales, en una lógica de evaluación nacional conforme a los objetivos del SNA.

La ejecución de los programas de implementación será gradual y progresiva, refiriéndose a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse metas específicas encaminadas hacia la realización de actividades de acuerdo con los plazos previstos en aquellos.

En síntesis, la ejecución de la PEAY guarda una estrecha relación con las capacidades legales, administrativas, presupuestales y organizacionales de los entes que serán ejecutores de la misma. Así, la implementación parte de la lógica de que el liderazgo del Comité Coordinador es imprescindible para impulsar las acciones que se deriven de los programas de implementación, implicando también el establecimiento de canales de comunicación con los actores involucrados, quienes serán a su vez los responsables de materializar la PEAY a través de los programas de implementación y garantizar la progresividad de las acciones a través de la evaluación y seguimiento.

6.2. Evaluación y seguimiento

La evaluación y seguimiento se realizará de manera progresiva. La progresividad se refiere a que las acciones contenidas en los programas de implementación estarán sujetas a ciclos de mejora continua, sobre la base de los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación; por lo que, una vez aprobados los programas de implementación, se establecerá un período de revisión para realizar ajustes a las estrategias y líneas de acción establecidas.

Corresponderá a la Comisión Ejecutiva de la SESEAY como órgano auxiliar del Comité Coordinador, guiar el proceso de evaluación y seguimiento de los programas de implementación, por lo que estos deberán ser monitoreados periódicamente para estimar el avance en el logro de resultados, y valorar su potencial ajuste o adición. Para tal fin, se integrarán informes anuales de ejecución que den cuenta de los avances, de acuerdo con los indicadores de cumplimiento y desempeño establecidos en cada programa.

Aunado a lo anterior, la evaluación asume una postura más amplia, con la finalidad de valorar (tanto a nivel de procesos como de impacto) el fenómeno de la corrupción en su conjunto. Esta perspectiva resulta primordial para:

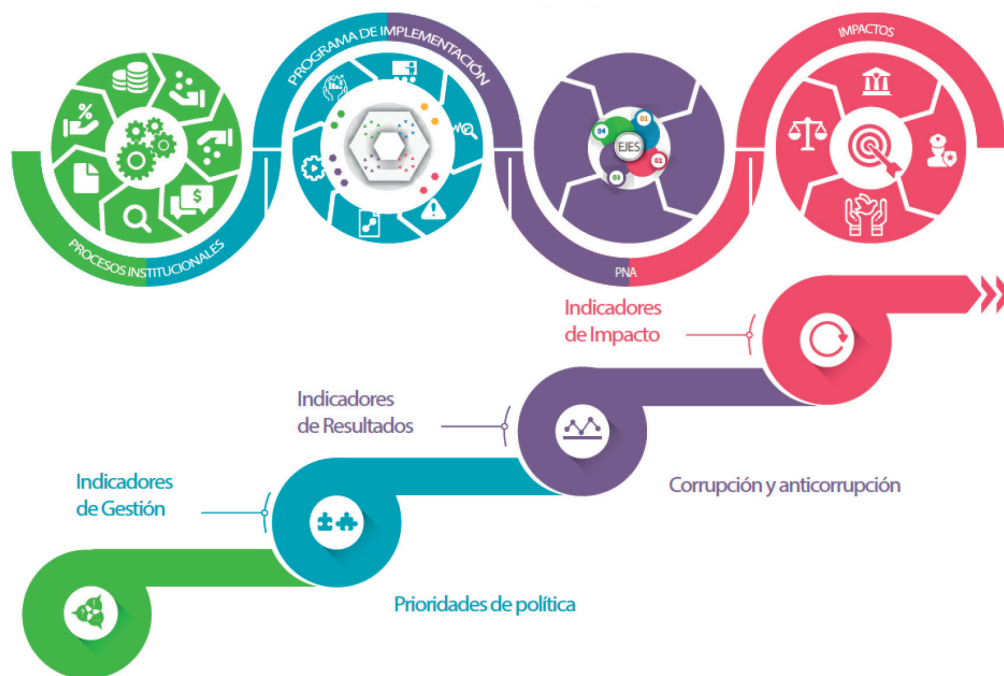
Bases de implementación, evaluación y seguimiento

- Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.
- Evaluar si las estrategias anticorrupción plasmadas en la PNA como en la PEAY están teniendo los resultados esperados a lo largo del tiempo y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.

En concordancia con las ideas previas, la PEAY se evaluará de acuerdo con el Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) propuesto por el SNA. Este modelo se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permitirán evaluar los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de los programas.

Esta aproximación comprensiva del seguimiento a través de su evaluación pretende evitar limitarse a un concepto fijo de la corrupción, y permite que el modelo esté integrado por una gran cantidad de información que podrá ser analizada para la mejora continua de la PEAY que, al estar alineada a la PNA, permite incluir en el MOSEC indicadores con información a nivel subnacional, mismos que servirán para brindar información relacionada con el impacto que están teniendo los programas de implementación.

Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción



Fuente:
Política
Nacional
Anticorrupción
(PNA)

Referencias

Alianza por el Parlamento Abierto (2017). Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017. Disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

Ángeles, L. (2018). Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, Impunidad Cero, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61yt=responsabilidadesadministrativas-en-el-sistema-nacionalanticorrupcion>

Auditoría Superior de la Federación. Problemática general en materia de obra pública. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf

A Regional (2018). Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2018. Informe de Resultados.

Aziz, A.; Isunza, E.; Zaremborg, G.; Somuano, M. F.; Layton, M. y Aguilar, R. (2014). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. México: INE/El Colegio de México.

Banco Interamericano de Desarrollo (2019). Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas en México – Metodología MAPS, BID.

Casar, M. (2016). México: Anatomía de la Corrupción, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (2018). Informe del Sistema Nacional de Fiscalización.

Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317072/Informe_SNF_CCSNA_2017.pdf

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción –CCSNA– (2020). Política Nacional Anticorrupción. México.

Ethos (2017). Reporte Ethos: Descifrando la Corrupción. Disponible en:

<https://ethos.org.mx/presentacion-reporte-ethos-descifrando-la-corrupcion/>

GAFI (2018). Medidas Anti lavado y contra la Financiación del Terrorismo. México. Informe de Evaluación Mutua.

Grijalva, Á. E. y Fernández-Molina, E. (2017). Efectos de la corrupción y la desconfianza en la policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, (167-198). Disponible en:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/55082/54269>

INAI (2019). Índice Gobierno Abierto 2019, disponible en:
https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales(2017). Métrica de Gobierno Abierto. Reporte de Resultados 2017. Disponible en:
<http://rendiciondecuentas.org.mx/wpcontent/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2018). Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018. Disponible en
: <https://imco.org.mx/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Principales Resultados. Disponible en:
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2016. Principales Resultados. Disponible en:
<https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2016/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018. Principales Resultados. Disponible en:
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2016). Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. En *Números, Documentos de Análisis y Estadísticas*, núm. 07. Colección INEGI. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018). Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (Cívica 2016). Informe Nacional de Resultados. México.

Le Clerq, J. A. y Rodríguez, G. (2018). Índice Global de Impunidad México 2018, p.25. Disponible en:
https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

Mendoza, J. y López Portillo, C. (2020). La calidad de las instituciones, su impacto en la relación entre corrupción y crecimiento económico: una revisión teórica. *Economía Teoría y Práctica*. UAM. Nueva Época, año 28, número 52, enero-junio 2020, pp. 15-42.
<https://econpapers.repec.org/RePEc:ety:journl:v:52:y:2020:i:1:p:15-42>

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad y Transparencia Mexicana (2018). 500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa, 2018. Disponible en:
<https://www.integridadcorporativa500.mx/>

——— (2017). 500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa, 2017. Disponible en:
<https://www.integridadcorporativa500.mx/>

México Evalúa (2018). Si se quiere gobernar en serio, p. 204. Disponible en:
<https://www.mexicoevalua.org/gobernar-en-serio/>

Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment (July 2006). Journal of Democracy, Vol.17, No. 3, pp. 86-99, 2006. Disponible en SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1557727_code1272060.pdf?abstractid=1557727&mirid=1

Nash, C. y Fuch, M. (Eds) (2019). Corrupción, Estado de Derecho y Derechos Humanos. Manual de Casos.

Ed. Konrad-Adenauer-Stiftung. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. Bogotá, Colombia.

Naciones Unidas, Oficina Contra la Droga y el Delito (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. UNODC, Nueva York. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/mexico/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>

——— (2017a). Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Adoptando una postura más firme contra la corrupción, OCDE, disponible en: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264280687-es?format=pdf>

——— (2017b). El Sistema Nacional de Fiscalización de México, Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas para el buen gobierno. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf>

——— (2016). Gobierno Abierto. Contexto mundial y el Camino a Seguir. Aspectos Claves. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

Participando por México (2015). Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México. Disponible en: <http://mpcmx.org/content/tuning/offer.html>

PIRC (2018). Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción. CIDE. México.

PwC's (2018). Encuesta de Delitos Económicos 2018. Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones. Edición México.

Ramió, C. (2018). Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 72, Oct. 2018, pp. 5-42, ISSN 1315-2378. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/Ramio.pdf>

Red por la Rendición de Cuentas (2018). Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública. Disponible en:

http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

Sandoval, I.E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 119-152.

Sanginés, M. y Strazza, L. (2016). Profesionalización de la función pública en los estados de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Profesionalización-de-la-función-pública-en-los-estados-de-México.pdf>

Secretaría de la Función Pública (2018). Política Nacional Anticorrupción. Gobierno Federal. México. Secretaría de la Función Pública y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2018).

Evolución y Retos de la Figura del Testigo Social. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/414032/Evolucion_y_Retos_de_la_figura_del_testigo_social_.pdf

Secretaría de Gobernación (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP). Gobierno Federal. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de Ley General de Contabilidad Gubernamental. Disponible en:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/05/asun_3712569_20180508_1525801488.pdf

Tanzi, V. and Davoodi, H. (1997). Corruption, Public Investment and Growth. IMF Working Paper.

Transparencia Mexicana (2011). Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo 2010. Disponible en:

<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

Transparencia Mexicana, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y USAID (2018). Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales. Informe de resultados 2018. Disponible en:

<https://www.programassociales.org.mx/descargas/informes/Informe-de-resultados-IPRO-2018.pdf?v=1>

Transparency International. (2019). Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_LAC_Full_Report_ES.pdf

——— (2017). Las Personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_ES.pdf

——— (2016). Nota Prensa Barómetro: Los Gobiernos no hacen lo suficiente para combatir la corrupción en Europa y Asia. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/nota_prensa_barometro-2016.pdf

Vázquez, D.; Cardona, L. y Ortiz, H. (2017). Los derechos humanos y la corrupción en México. CNDH, UNAM y PNUD, México.

World Justice Project México. (2018). Índice de Estado de Derecho en México 2018. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>

World Justice Project. (2018). Índice de Estado de Derecho 2017 – 2018. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-2017-2018/>



**Sistema Estatal
Anticorrupción
de Yucatán**

www.seay.org.mx