



Política Anticorrupción

del Estado de
Quintana Roo

2020 - 2030

SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

Derechos Reservados 2020.

Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

Secretaría Ejecutiva.
Av. Bugambillas 438.
Col. Josefa Ortíz de Domínguez.
Ciudad de Chetumal, Quintana Roo. C.P.77036

Todos los derechos están reservados. El contenido de esta publicación es propiedad del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo. Esta publicación o partes de ella no pueden ser reproducidas y almacenadas mediante cualquier sistema, o transmitidas en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin que se otorguen, previamente, los permisos pertinentes por el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

Esta publicación es el resultado de un proceso de coordinación y co-creación entre las y los integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, los actores clave de la sociedad civil organizada, la iniciativa privada y la ciudadanía del Estado y sus 11 municipios, quienes han vertido en este documento sus perspectivas y propuestas.

Elaboración de contenidos: Comisión Ejecutiva del SAEQROO, integrada por: Mtro. Francisco del Real Medina, Mtro. Raúl Cazares Urban, Mtra. Mariana Bello, Mtra. Janet Aguirre Dergal y Mtro. Luis Anica Rodríguez.

Coordinación ejecutiva y diseño metodológico: Mtra. Janet Aguirre Dergal. Comisión Ejecutiva.

Colaboración y apoyo adicional: Consejo Consultivo Ciudadano.

Revisión y aprobación: Comité Coordinador del SAEQROO.

Diseño Gráfico: Daniela Larbanois.

Nuestro profundo agradecimiento por su colaboración y apoyo a: Mtro. Marcos Gutiérrez Martínez, Dr. Luis Carlos Santander Botello, Mtro. Claudio Rubén Kú Pérez, C.P.C. José Gabriel Polanco Bueno, Mtro. León Ricardo Lizárraga Cubedo, L.C.C. Gloria Esther Torres Alonso, Mtro. José Antonio Dacak Cámara, MBA. Daniela López Azueta, Dr. Luis David Vázquez Heredia, Mtro. Félix Díaz Villalobos, Lic. Ana Elibenia Pineda Aguilar, Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez, Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja, Mtro. Israel Garza Castro, Lic. Andrea Ortega, M. en A. Jaime Alberto González Mendoza, Lic. José Reyes Palacios Muro, Prof. Rafael Antonio Pantoja Sánchez, Ing. Walter Alberto Mezeta Alvarado, Mtro. Francisco Xavier López Mena, Mtra. María de Guadalupe Cuéllar Espadas, Ing. David Madera Esquiliano y Mtro. Carlos Antonio Caporal López.

Primera edición: Septiembre, 2020.

Impreso en la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, México.

Índice de contenidos

Índice	1
Índice de gráficas y tablas	3
Siglas	6
1. Presentación	8
2. Marco normativo	10
3. Fundamento jurídico .	11
4. Proceso de elaboración de la política anticorrupción del estado de Quintana Roo	14
4.1 Metodología	14
4.2 Participación	15
5. Problemática	21
5.1 La corrupción como problema público y sus tipologías	21
5.2 Hacia una definición sistémica de la corrupción en vías de una política pública para prevenirla y controlarla	28
5.3 Definición normativa de la corrupción	32
6. Diagnóstico	38
6.1 Panorama de la corrupción en el estado de quintana roo: una aproximación desde sus impactos	38
6.2 La naturaleza multifactorial de la corrupción en quintana roo: un análisis sistémico de las causas del fenómeno	52
6.3 Causa 1: ilegalidad e impunidad	55
6.4 Causa 2: discrecionalidad y abuso del poder	69
6.5 Causa 3: discrecionalidad en puntos de contacto gobierno - sociedad	96
6.6 Causa 4: débil involucramiento de la sociedad y el sector privado	114

7. Diseño estratégico	125
7.1 Estructura narrativa: ejes, objetivos específicos y prioridades	127
Eje 1 combatir la corrupción y la impunidad	131
Eje 2 combatir la discrecionalidad y el abuso de poder	135
Eje 3 promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	140
Eje 4 involucrar a la sociedad y el sector privado	144
7.2 Sistema de indicadores	150
8. Implementación, seguimiento y evaluación	153
8.1 Implementación	153
8.2 Seguimiento y evaluación	163
9. Referencias bibliográficas	168
10. Anexos técnicos	175

Índice de gráficas

Gráfica 1.	Porcentaje de mujeres y hombres que contestaron la consulta	20
Gráfica 2.	Porcentaje de mujeres, hombres y grupos de edad que contestaron la consulta	20
Gráfica 3.	Porcentaje de la población que considera que la corrupción es un problema Quintana Roo, 2014-2019	41
Gráfica 4.	Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad	42
Gráfica 5.	Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversos sectores Quintana Roo, 2019	43
Gráfica 6.	Percepción del nivel de corrupción por municipio	45
Gráfica 7.	Percepción de las capacidades institucionales para combatir la corrupción Quintana Roo, 2019	46
Gráfica 8.	Percepción de la corrupción de autoridades de seguridad y justicia	47
Gráfica 9.	Agenda TAI Transparencia, Anticorrupción, Impunidad	51
Gráfica 10.	Porcentaje de respuestas negativas a la pregunta: si tuvieras conocimiento de un acto de corrupción ¿lo denunciarías?	59
Gráfica 11.	Quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones de personas en el servicio público de la Administración Pública Estatal (Poder Ejecutivo), según medio de recepción	61
Gráfica 12.	Número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones, número de sanciones impuestas y número de servidores públicos sancionados en el Poder Ejecutivo	62
Gráfica 13.	Porcentaje de delitos denunciados por hechos de corrupción	66
Gráfica 14.	Presupuesto autorizado al Congreso del Estado y a la Auditoría Superior del Estado	85
Gráfica 15.	Identificación de principales problemáticas en las auditorías realizadas Quintana Roo, 2018	91
Gráfica 16.	Tasa de prevalencia de corrupción, por cada 100,000 habitant	98
Gráfica 17.	¿Te han solicitado alguna vez un moche para realizar un trámite? Porcentaje de respuestas positivas por municipio	99
Gráfica 18.	¿Te han solicitado alguna vez un moche para realizar un trámite? Porcentaje de respuestas positivas, por grupos de edad	100
Gráfica 19.	Interacción con el gobierno a través de internet	101
Gráfica 20.	Causas para incurrir en actos de corrupción, según percepción sobre su ejecución	106
Gráfica 21.	Contratos publicados en CompraNet	111

Índice de tablas

Tabla 1.	Foros regionales	17
Tabla 2.	Propuestas ciudadanas	17
Tabla 3.	Participación en la encuesta por municipio	19
Tabla 4.	Definición de corrupción	40
Tabla 5.	Nivel de confianza hacia diversos sectores, por municipios seleccionados Quintana Roo, 2019	44
Tabla 6.	Número de Órganos Internos de Control por tipos de entes públicos, poderes del Estado y niveles de gobierno	57
Tabla 7.	Número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones, número de sanciones impuestas y número de servidores públicos sancionados en el Poder Judicial	63
Tabla 8.	Número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones, número de sanciones impuestas y número de servidores públicos sancionados en las administraciones públicas municipales	64
Tabla 9.	Auditorías y/o revisiones realizadas a poderes del estado y órganos autónomos Quintana Roo, 2016-2018	65
Tabla 10.	El Servicio Profesional de carrera en México. Línea del Tiempo	75
Tabla 11.	Procesos institucionales: planeación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación	81
Tabla 12.	Nivel de cumplimiento del Índice de Información Presupuestal Estatal, por sección	83
Tabla 13.	Porcentaje de cumplimiento por apartado	88
Tabla 14.	Porcentaje de cumplimiento, desglosado por entes públicos obligados, por apartado	89
Tabla 15.	Relación de auditorías conjuntas con Auditoría Superior del Estado y las realizadas por los órganos locales de contraloría	92
Tabla 16.	Auditorías y acciones presentadas al Congreso del Estado	93
Tabla 17.	Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes	102
Tabla 18.	Principales trámites en los cuales se les ha solicitado dinero, por fuera de lo establecido en la ley, por municipio	103
Tabla 19.	Conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicio y contacto con autoridades e inspecciones en Unidades Económicas	107
Tabla 20.	Espacios para la participación y/o consulta ciudadana y número de propuestas recibidas en las administraciones públicas	116
Tabla 21.	Calificaciones globales y por subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto Quintana Roo, 2017 y 2019	120

→ Índice de tablas

Tabla 22. Diagnóstico de Parlamento Abierto, desglosado por principios	124
Tabla 23. Estructura de ejes y objetivos del diseño estratégico de la PAEQROO	129
Tabla 24. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SAEQROO para la implementación de las prioridades de la PAEQROO.	156
Tabla 25. Mecanismos de participación ciudadana en la implementación de la PAEQROO	157
Tabla 26. Mecanismos de vinculación con el SAEQROO	158
Tabla 27. Ciclo de vida presupuestario, instrumentos y temporalidad	162
Tabla 28. Elementos mínimos del sistema de seguimiento y evaluación de la PAEQROO	164
Tabla 29. Preguntas detonadoras para la transversalización de los principios de la PAEQROO, en su implementación, seguimiento y evaluación	166

Siglas

ASEQROO	Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CC	Comité Coordinador
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
CJE	Consejo de la Judicatura del Estado
CNGSPySPE	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CDDPAE	Consulta Digital para el Diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo
EFSL	Entidades de Fiscalización Superiores Locales
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública
FECC	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
IDAIPQROO	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Quintana Roo
IGA	Índice de Gobierno Abierto
IIEG	Índice de Información del Ejercicio del Gasto
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPRA	Investigación por Presunta Responsabilidad Administrativa
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LGSNA	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LSAEQROO	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIC	Órgano Interno de Control
PAEQROO	Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo
PBR	Presupuesto basado en Resultados
PIRC	Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas
PNA	Política Nacional Anticorrupción

Siglas

SAEQROO	Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo
SECOES	Secretaría de la Contraloría
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEF	Sistema Estatal de Fiscalización
SESAEQROO	Secretaria Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNT	Sistema Nacional de Transparencia
TAI	Transparencia, Anticorrupción, Impunidad
TI	Transparencia Internacional
TJAQROO	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo
WJP	World Justice Project

1. Presentación

La corrupción en México y en el estado de Quintana Roo ha lesionado profundamente a la sociedad y fracturado la confianza en las instituciones. Este fenómeno abrasivo ha minado el Estado de Derecho y llevado la garantía y ejercicio de los derechos humanos a su mayor nivel de vulneración. Sin duda, en él se encuentra el elemento obstaculizador de cualquier proceso de desarrollo sostenible y la causa sustancial de la marginación social, el deterioro ambiental y el débil desarrollo económico del país.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en 2015 y del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (SAEQROO) en 2018, ha sido un claro parteaguas para buscar erradicar esta problemática. Con la conformación del SNA y los sistemas locales se buscó: 1) evitar la fragmentación de esfuerzos institucionales, sociales y políticos en el combate a la corrupción; 2) fortalecer los pesos y contrapesos en el combate a la corrupción; 3) contar con inteligencia institucional para detectar, prevenir, corregir y, en su caso, sancionar prácticas corruptas desde las causas que las generan y no sólo desde sus consecuencias.

Es especialmente el tercer punto el que da origen a este instrumento. La Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO) es un logro sin precedentes en el estado, que nace de la necesidad de contar con un instrumento de largo aliento, que guíe, con un enfoque sistémico, las prioridades de política pública orientadas a erradicar las causas estructurales que han normalizado la corrupción.

La PAEQROO es el resultado de un proceso de coordinación y co-creación entre las y los integrantes del SAEQROO, los actores clave de la sociedad civil organizada, la iniciativa privada y la ciudadanía del estado y sus 11 municipios, quienes han vertido en este documento sus perspectivas y propuestas. Sin duda, se trata de un instrumento referente en la materia, que ha sido minuciosamente diseñado, bajo criterios rigurosos de calidad técnica y metodológica y con un decidido enfoque centrado en resultados de desarrollo sostenible.

El diagnóstico muestra la radiografía del fenómeno de la corrupción en el estado y los municipios, configurado a partir del análisis cualitativo y cuantitativo de las cuatro raíces causales que la hacen prevalecer: la ilegalidad e impunidad, el abuso del poder, la discrecionalidad en los puntos de contacto gobierno-sociedad y el débil involucramiento de la sociedad y el sector privado.

Por su parte, el diseño estratégico presenta los contenidos sustantivos de este instrumento, es decir, las 40 prioridades que representan las principales rutas de actuación y que el SAEQROO deberá liderar de forma integral y eficiente. Dichas prioridades dan atención a las causas estructurales de la corrupción y han sido ampliamente analizadas por el Comité Coordinador (CC), la Comisión Ejecutiva (CE) y el Comité de Participación Ciudadana (CPC), del SAEQROO, como líderes de coordinación de la Política.

En estas prioridades se encuentran las políticas públicas a corto, mediano y largo plazo que tienen como finalidad atender los problemas públicos identificados en el diagnóstico y desarrollar procesos integrales que liberen la captura del Estado, los puestos públicos, los presupuestos, las decisiones y la justicia y que pongan al centro los derechos humanos, la perspectiva de género, el gobierno abierto y la participación social.

Cabe mencionar el alcance y naturaleza transversal y sistémica de esta Política, esto es, su visión de incidencia tanto en la esfera pública como privada y la relación entre éstos; así como la permeabilidad en el desempeño institucional de cualquier dependencia, ente público u organismo del Estado.

Conviene enfatizar que, como cualquier política pública, resulta crucial asegurar que la PAEQROO cumpla su ciclo de vida. Esto demanda la plena coordinación del SAEQROO para que la Política camine por la ruta que se ha trazado de programación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación. Es decir, transformar en resultados concretos los objetivos de esta Política, acompañar su ejecución para potenciar su desarrollo y analizar abiertamente y a la luz de la ciudadanía sus resultados, a través de ejercicios de participación y rendición de cuentas.

Tras la aprobación y publicación de esta Política, el SAEQROO tiene en sus manos la encomienda de instrumentar este documento a fin de combatir eficazmente la impunidad y la corrupción, disminuir la arbitrariedad, la discrecionalidad y el abuso de poder, promover la mejora de la gestión pública e involucrar en todo lo anterior, a la sociedad y el sector privado. Con esta acción estratégica, se da un paso firme para la construcción de un estado que ejerza su derecho a vivir libre de corrupción. ←

2. Marco Normativo

Internacional:

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

Nacional:

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

Local:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
2. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
3. Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo.
5. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.
6. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.
7. Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.
8. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo.
9. Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Quintana Roo.

3. Fundamento Jurídico

El 27 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), incorporando mecanismos de coordinación para la generación de políticas públicas que atiendan las causas del grave problema de corrupción en todo el país, instruyendo a las Entidades Federativas a la creación de sus propios Sistemas Anticorrupción.

Esta iniciativa coloca al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En virtud de lo anterior, en el Estado de Quintana Roo se reformó su Constitución, incorporando en su artículo 161 el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (SAEQROO), reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de julio del año 2017.

El artículo 113 de la CPEUM señala que el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas

y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; el cual, en su último párrafo dispone que las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción (SLA) con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

En el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), se menciona que el SNA es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 7 de la LGSNA, este sistema es un conjunto de engranajes sostenidos por cuatro pilares: el Comité Coordinador (CC) que integra a las máximas autoridades con facultades en la materia, el Comité de Participación Ciudadana (CPC) nacional en el cual participan ciudadanos seleccionados mediante proceso de convocatoria pública abierta, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y los SLA de los que forma parte el SAEQROO desde el año 2018.

En el Estado de Quintana Roo, el artículo 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece el SAEQROO como la instancia de coordinación entre las

autoridades de los órdenes de gobierno 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, en apego a las bases, mecanismos y políticas del SNA.

Asimismo, el artículo 6 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (LSAEQROO), considera al SAEQROO como una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar en el Estado de Quintana Roo, la política en la materia.

El artículo 113 de la CPEUM, en su fracción I, y el artículo 10 de la LGSNA establecen la integración del CC del SNA por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF); de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Presidente del organismo garante que establece el artículo sexto de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del CPC Nacional.

Al CC del SNA le corresponde, entre otras atribuciones señaladas en el artículo 9 de la LGSNA, la aprobación, diseño y promoción de la política nacional

en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;

De la misma forma, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece en su artículo 161, fracción III, facultades homologadas para el CC del SAEQROO y entre las cuales encontramos, conforme a lo señalado en la fracción III, del artículo 9 de la LSAEQROO, la de diseñar, aprobar y promover la política estatal en materia de prevención y combate a la corrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación. Esta política deberá atender por lo menos la prevención, el fomento a la cultura de la legalidad, la debida administración de los recursos públicos, la adecuada administración de riesgos y la promoción de la cultura de integridad en el servicio público.

En el SNA, para el desempeño de sus atribuciones, el CC cuenta con un órgano de apoyo técnico, denominado Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (SESAEQROO), la cual es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, cuyo titular se denomina Secretario Técnico (artículo 24 de la LGSNA).

El SAEQROO también cuenta con una SESAEQROO con facultades y responsabilidades homologadas a

la nacional, referidas en los artículos 24 al 35 de la LSAEQROO. El Secretario Técnico y los integrantes del CPC (con excepción del integrante que en ese momento funja como presidente del CPC), conforman otro engranaje que complementa el trabajo técnico realizado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), llamado Comisión Ejecutiva.

En términos del artículo 31 de la LGSNA, a la Comisión Ejecutiva le son encomendadas las acciones necesarias para proveer al CC de los insumos técnicos necesarios para realizar sus funciones, teniendo como actividad preponderante la elaboración de propuestas de políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos, para que sean estudiadas y en su caso aprobadas por el CC.

El artículo 31 de la LSAEQROO, establece que la Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el CC realice sus funciones, por lo que elaborará propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité, entre las que se encuentran, las de 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;

Es así que en la tercera sesión ordinaria del CC del SAEQROO, celebrada el 27 de junio del año 2019, la comisión ejecutiva presentó el proyecto para el diseño e integración de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO), la cual se formuló con base en la Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción emitido por la SESNA.

Después de llevarse a cabo todas las actividades planteadas en el proyecto para el diseño e integración de la PAEQROO y en pleno ejercicio de la facultad que la fracción I del artículo 31 le otorga a la Comisión Ejecutiva, el día 31 de julio de 2020 se puso a consideración del CC para su aprobación. ←

4. Proceso de elaboración de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo

4.1 Metodología

La PAEQROO es el resultado de un trabajo rigurosamente organizado, coordinado y sistematizado en distintas etapas. Los criterios de integración de este documento atendieron plenamente a las recomendaciones planteadas en la Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, emitida por la SESNA. Para ello, se utilizaron elementos de la gestión para resultados de desarrollo, a través del uso parcial de la Metodología del Marco Lógico (MML), como método para sistematizar la información cualitativa y cuantitativa de las diferentes herramientas de recolección de información, lo que permitió integrar el diagnóstico y diseño de este instrumento.

A su vez, la Política adoptó 5 principios transversales:

- > Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género.
- > Coordinación institucional
- > Gobierno abierto y participación social.
- > Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.
- > La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Las herramientas que se utilizaron para la recolección de información fueron las siguientes:

1. Análisis documental de fuentes primarias y secundarias de información, entre las que destacan:

- > Datos oficiales, generados fundamentalmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de censos y encuestas.
- > Datos provenientes del Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM) elaborado por la SESNA.
- > Información y datos generados por instituciones públicas del estado, así como por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, a través de su participación en el Consejo Consultivo.
- > Datos provenientes de estudios y búsquedas específicas de información por parte de las personas integrantes de la Comisión Ejecutiva del SAEQROO.

2. Una encuesta (consulta pública digital).
3. Cuatro foros ciudadanos regionales.
4. Entrevistas semiestructuradas con actores clave de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y Órganos Autónomos.
5. Cuatro mesas de trabajo con el CC del SAEQROO para el análisis, fortalecimiento y validación del diseño estratégico de la Política.

4.2 Participación

El proceso de elaboración de la PAEQROO adoptó, desde su concepción, un claro enfoque participativo. La voz y propuestas de la ciudadanía y la sociedad civil organizada fue escuchada, atendida e incluida, de tal manera que se pudieran recoger diversas perspectivas y aproximaciones a esta problemática y, con esto, favorecer el diseño de una política de estado de amplio impacto, abierta e incluyente.

Para ello, se establecieron tres mecanismos de participación: 1) la instalación y operación de un Consejo Consultivo, 2) el desarrollo de foros ciudadanos regionales y 3) la consulta pública digital.

Consejo consultivo

El jueves 3 de octubre de 2019 se instaló formalmente el Consejo Consultivo, como un organismo ciudadano integrado por doce personas expertas en sus respectivos ámbitos de competencia y comprometidas en participar en el diseño e integración de políticas públicas enfocadas a la prevención y control de la corrupción.

En tal sentido, el Consejo Consultivo se concibió como un organismo de diálogo ciudadano de alto nivel, en el que participaron consejeras y consejeros representantes de las organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado e instituciones públicas, cuyos cargos fueron honoríficos para ser ejercidos durante todo el tiempo de elaboración y diseño de la PAEQROO (ver anexo 1. Acta de Instalación del Consejo Consultivo).

El Consejo Consultivo se dio a la tarea de presentar un profundo análisis de la problemática (ampliamente detallado en el apartado 5. Problemática), a partir de estudios, documentos conceptuales, cifras respaldadas en encuestas y registros oficiales, recomendaciones, propuestas de política pública y/o buenas prácticas

nacionales e internacionales, referentes al fenómeno de la corrupción, su incidencia y repercusión en el estado de Quintana Roo.

La función del Consejo Consultivo fue la de aportar información relevante que, complementada con los resultados de los foros ciudadanos regionales y la consulta pública (vía digital), así como con otros insumos que la Secretaría Técnica del SAEQROO obtuvo, sirvió para la integración de un documento base que conformó la propuesta de Política Anticorrupción Estatal. Dicha propuesta fue a su vez sometida a revisión de este Consejo, quien tuvo la responsabilidad de revisar, analizar y emitir opinión sobre el documento.

Foros ciudadanos regionales

El desarrollo de los foros ciudadanos regionales tuvo como objetivo conocer el estado general de la corrupción en Quintana Roo y recabar propuestas focalizadas por región, abonando con esto a la construcción participativa de la PAEQROO (ver anexo 2. Relatorías de los foros ciudadanos regionales).

Las fechas y sedes en las que se desarrollaron los foros fueron las siguientes:

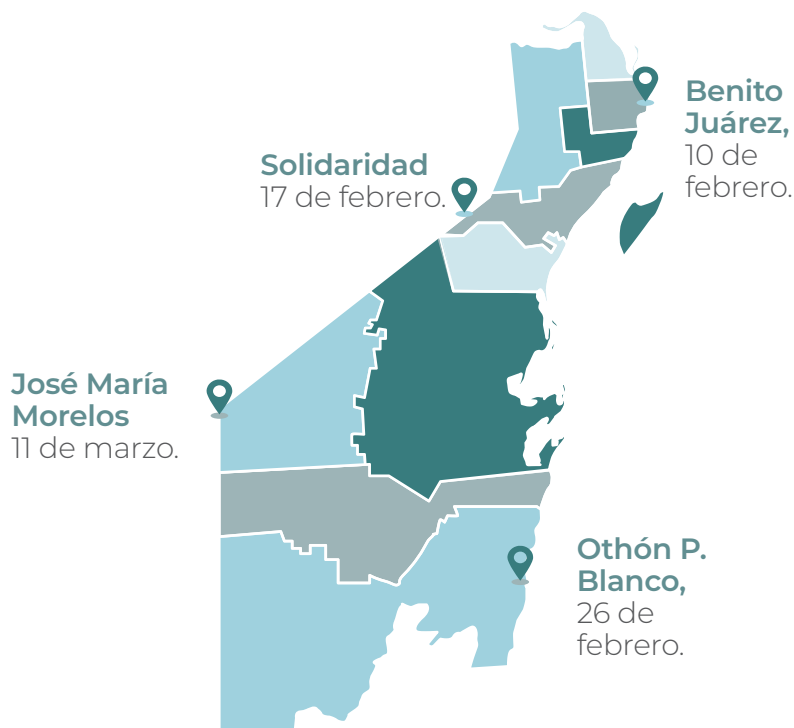


Tabla 1. Foros Regionales

Foros regionales	Sede
Foro 1. Benito Juárez, 10 de febrero.	Universidad Tec Milenio
Foro 2. Solidaridad, 17 de febrero.	Universidad de Quintana Roo, Campus Playa del Carmen
Foro 3. Othón P. Blanco, 26 de febrero.	Universidad de Quintana Roo, Campus Chetumal
Foro 4. José Ma. Morelos, 11 de marzo.	Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo

Fuente: elaboración propia

El número de propuestas ciudadanas por foro y mesas de trabajo se dieron de la siguiente forma:

Tabla 2. Propuestas ciudadanas por foro y mesas de trabajo

Foros	Mesa de trabajo 1	Mesa de trabajo 2	Mesa de trabajo 3	Mesa de trabajo 4	Total de propuestas por foro regional
1 ero.	8	5	3	22	38
2 do.	14	11	14	13	52
3 ero.	7	6	4	4	21
4 to.	26	14	12	18	70

Fuente: elaboración propia

El público de estos foros estuvo compuesto por:

1. Integrantes de la Red Ciudadana Anticorrupción con residencia en el municipio donde se llevó a cabo el foro, así como en municipios cercanos.
2. Personas del ámbito académico.
3. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema.
4. Integrantes de cámaras y consejos empresariales.
5. Funcionariado de áreas clave en los municipios de la región: contraloría, transparencia, sindicatura, personal de regidurías en temas relacionados.

En el marco de estos foros, se expuso el análisis de la problemática y se presentó el avance del diagnóstico que da cuenta del estado de la corrupción en Quintana Roo. Posteriormente, se desarrollaron cuatro mesas de trabajo, en las cuáles, las y los participantes aportaron propuestas de solución, las priorizaron y señalaron a los principales actores involucrados, bajo el siguiente esquema:

Las propuestas cuya naturaleza eran de nivel estratégico se incluyeron en las prioridades de esta Política (apartado 7. Diseño estratégico), mientras que las que presentaron un sentido más operativo se documentaron y sistematizaron para ser posteriormente incluidas en el o los programas de implementación, así como canalizadas a los municipios correspondientes para el desarrollo de sus programas o estrategias municipales anticorrupción.¹

Consulta pública digital

La consulta pública digital tuvo como objetivo conocer las áreas que más preocupan a la sociedad en materia de corrupción, para identificar de forma diferenciada, por municipio, la percepción respecto de los niveles de la corrupción y recabar propuestas ciudadanas para detectar, perseguir y sancionar la corrupción, con énfasis en la prevención.

Para tal efecto, se puso a disposición de la ciudadanía, de junio a septiembre de 2019, la Consulta Digital para el Diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (CDDPAE). Los principales temas que contempló este instrumento fueron los siguientes (ver anexo 3. Consulta digital):

¹ La información completa sobre el desarrollo de estos programas se aborda en el sub apartado 8.1

- > Nivel de confianza sobre diversas instituciones y cargos públicos.
- > Denuncia ciudadana.
- > Percepción sobre corrupción municipal.
- > Capacidad institucional para combatir la corrupción.
- > Victimización de hechos de corrupción en trámites.
- > Propuestas de acciones y medidas para combatir los principales problemas de corrupción.

La información sustantiva que arrojó el resultado de esta consulta se presenta detalladamente en el apartado 6. Diagnóstico. En lo que respecta a las propuestas de acciones y medidas para combatir la corrupción, se dio el mismo tratamiento que las propuestas derivadas de los foros ciudadanos regionales: las propuestas de nivel estratégico se incluyeron en las prioridades de esta Política (apartado 7. Diseño estratégico), mientras que las de nivel más operativo se seleccionaron para ser posteriormente incluidas en el o los programas de implementación, así como canalizadas a los municipios correspondientes para el desarrollo de sus programas o estrategias municipales anticorrupción.

La consulta fue contestada por 3,099 personas de los 11 municipios del estado

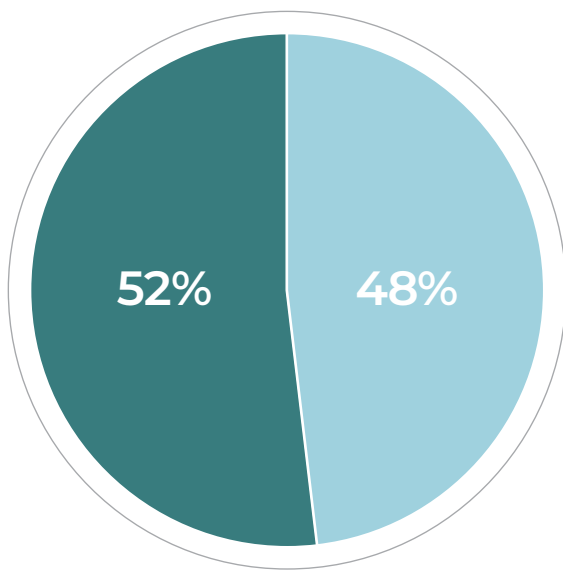
**Tabla 3. Participación en la consulta por municipio.
Quintana Roo, 2019**

Municipios	Número de personas	Porcentaje
Bacalar	16	0.5%
Benito Juárez	1220	39.4%
Cozumel	108	3.5%
Felipe Carrillo Puerto	16	0.5%
Isla Mujeres	51	1.6%
José María Morelos	15	0.5%
Lázaro Cárdenas	13	0.4%
Othón P Blanco	1138	36.7%
Puerto Morelos	92	3%
Solidaridad	393	12.7%
Tulum	37	1.2%
Total	3099	100.0%

Fuente: CDDPAE, 2019

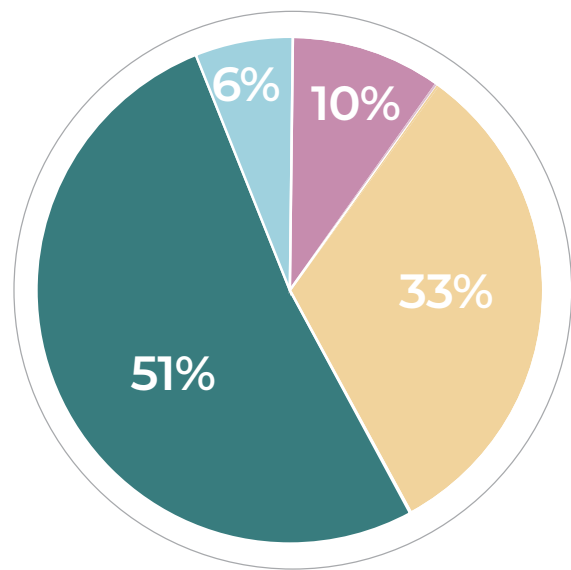
La desagregación por sexo y grupos de edad es la siguiente:

Gráfica 1. Porcentaje de mujeres y hombres que contestaron la Encuesta Quintana Roo, 2019



Fuente: CDDPAE, 2019

Gráfica 2. Porcentaje de mujeres, hombres y grupos de edad que contestaron la Encuesta Quintana Roo, 2019



Fuente: CDDPAE, 2019

5. Problemática

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), 2004

5.1 La corrupción como problema público y sus tipologías

De acuerdo con la definición de Cobb, un problema público es una situación que afecta a un gran número de personas y que tiene amplios efectos para éstas, aunque no estén directamente relacionadas con el problema. (Franco Corzo, 2013)

Por otra parte, se tienen los aportes de Anderson (2003) citado por Franco Corzo, (2013) quien define el problema público, como una situación que produce insatisfacción en la ciudadanía y requiere de una solución pública, es decir, de una solución por parte del gobierno.

En ese sentido, Subirats (2008) citado en Franco (2013) menciona que, un problema público es un problema social reconocido políticamente como público y de acuerdo con Garraud

(1990), citado en Subirats, et al., (2008) existen tres condiciones para calificar a un problema social como público:

- 1) Existe una demanda que surge de grupos sociales determinados.
- 2) Existe el desarrollo de un debate público.
- 3) Existe conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades. Subirats, et al., (2008)

En este orden de ideas, la corrupción se ha convertido en los últimos años en un problema público importante por el impacto y consecuencias que genera en lo social y económico, por lo que para la mayoría de los gobiernos y para la sociedad en su conjunto representa un reto que hay que asumir y estudiar para implementar acciones que lleven a combatirla.

La corrupción es un fenómeno social que tiene diversos orígenes, manifestaciones e impactos sociales. Para poder comprenderla y definirla se debe partir del contexto en el que ocurre y caracterizar las diferentes formas que adopta, sólo después se podrán diseñar mecanismos para su erradicación.

La definición, que es probablemente la más difundida, es la que establece que la corrupción es el abuso o uso indebido, que lleva a cabo una o varias personas, de un poder otorgado para adquirir un beneficio o ganancia privada, ya para sí mismas o para terceros. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003; Transparencia Internacional, 2000; Banco Interamericano de Desarrollo, 2001; Banco Mundial, 2000 y United States Agency for International Development, 1999 citado en Arellano y Hernández, 2016)

Al igual que lo sucedido con una definición unánimemente aceptada, tampoco se cuenta con una tipología única del fenómeno, sino más bien, con una amplia variedad de formas en que ésta se manifiesta.

Por ejemplo, Transparencia Internacional (TI) sugiere la siguiente clasificación:

- > **Corrupción a gran escala:** “Consiste en actos de corrupción en los niveles más altos del gobierno, que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (Secretaría de la Función Pública, 2013)
- > **Corrupción política:** “Es la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de las personas responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (Secretaría de la Función Pública, 2013).
- > **Actos de corrupción menores:** “Consiste en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamento de policía y otros organismos” (Secretaría de la Función Pública, 2013)

Otra clasificación es la que señala Casar (2016) extraída de documentos y reportes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), organismo que la divide en política y burocrática.

La **corrupción política** se refiere a actos en los que los servidores públicos de alto nivel colocan sus intereses personales por encima del bien común. Por su parte, la **corrupción burocrática** se manifiesta en los niveles administrativos, con beneficios de menor escala, a través de prácticas de extorsión y/o violaciones a la ley.

Según Heidenheimer, el imaginario popular distingue a la corrupción en dos sentidos que podríamos definir como **“corrupción blanca”** y **“corrupción negra”**. La primera acepción se usa para referirse a prácticas que no son reconocidas como corruptas por la opinión pública ni por la sociedad civil. En este caso, tales prácticas están tan fuertemente arraigadas en la cultura política local, que no se les considera como problema público (por ejemplo, el amiguismo, el nepotismo y el influyentismo). Por el contrario, la “corrupción negra” tiene un sentido opuesto, es decir, la sociedad civil y los medios de comunicación están de acuerdo en estigmatizarla, como es el caso de la malversación de recursos públicos, el enriquecimiento ilícito y el peculado. (Heidenheimer & Johnston, 2001)

Sin embargo, el debate no está en las percepciones en blanco y negro de la corrupción, sino en el amplio espectro de grises de la misma: es decir, lo que, en algunas sociedades, ciertos actos de autoridad son considerados como corrupción política, en otras no lo son. Es

precisamente en este aspecto en donde empiezan las diferencias y dificultades en cuanto a la definición del concepto. (Heidenheimer & Johnston, 2001)

Las concepciones sociales de la corrupción se elaboran a partir de ciertos códigos de conducta, es decir, de la valoración de aquellos comportamientos que la sociedad considera nocivos en el sostenimiento del orden y la convivencia diaria. Estos códigos de conducta no se originan en las normas jurídicas, sino en la interacción social de todos los días, en los principios y normas sociales, en los intereses y en las aspiraciones del grupo social.

La definición de corrupción política de Tanzi (1995) señala que “corrupción es el incumplimiento intencional del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”, entonces deriva en lo siguiente:

- > La corrupción política siempre es intencional.
- > Debe violar el principio de imparcialidad de los actos de gobierno.
- > Del acto de corrupción se obtiene algún tipo de ventaja o beneficio personal o para personas relacionadas.

De lo anterior se tiene que, para que exista corrupción política debe haber una acción intencionada de incumplir o violar el ordenamiento

legal por parte de los sujetos involucrados. Así, la negligencia, la impecricia, el desgano por gobernar o los errores cometidos en el desempeño del servicio público, no pueden ser considerados, por sí mismos, actos de corrupción.

De la intencionalidad en la toma de decisiones del servicio público se deriva la segunda característica, y es que con esta acción se estaría incumpliendo el principio de imparcialidad en el trato a la ciudadanía en general, a las organizaciones ciudadanas y privadas; se estaría, por tanto, cometiendo una arbitrariedad. Las acciones racistas o discriminatorias que llegaran a cometer dependencias públicas, aunque violan evidentemente el principio de imparcialidad, no son actos de corrupción política, pues generalmente no son cometidas con el fin de obtener un beneficio personal para el funcionario público o personas cercanas a él, sino que resultan de un abuso del principio de discrecionalidad.

Los actos de discrecionalidad de la autoridad no pueden ser considerados corrupción política, sino que la mayoría de las veces constituyen expresiones de un amplio margen de acción, incluso dentro de la ley, para la toma de decisiones de gestión administrativa.

Como subraya el jurista Miguel Acosta Romero, en materia de derecho

administrativo, se observa que entre mayor es la jerarquía de la persona en el servicio público, se le otorgan mayores facultades discrecionales, y estas disminuyen en número y amplitud según se desciende en la escala jerárquica. El problema es que, en los altos círculos del poder, es sumamente difícil reducir las discrecionalidades de las y los gobernantes. A mayores facultades discrecionales, mayores tentaciones a cometer actos de corrupción. (Acosta Romero, 1981)

La violación del principio de imparcialidad aunada a la obtención de ventaja o beneficio personal para la persona corrupta, completa una primera delimitación de lo que puede considerarse corrupción política. Precisamente, obtener ventaja o beneficio personal es el tercer requisito de la corrupción. Es una idea generalizada que corrupción es recibir dinero indebidamente por la ejecución de determinada acción pública, sin embargo, los beneficios y ventajas abarcan un abanico amplísimo de estímulos. Debe resaltarse que la obtención del beneficio no siempre es inmediata, ya que pueden pasar meses, incluso años, antes de que la entrega del beneficio se consume. Es por ello, por lo que, en ocasiones, muchos actos de corrupción pasan inadvertidos para la opinión pública.

En síntesis, para que una acción realizada por una persona funcionaria pública sea corrupción política,

necesariamente debe ser intencional, parcial y debe generar algún tipo de beneficio o ventaja para las personas involucradas en esa acción (persona funcionaria pública, particular y entidad legal).

De esta manera, se puede entender a la corrupción política como una práctica ilícita cometida por personas que ocupan un cargo público, aprovechando para ello sus poderes gubernamentales, con el fin de obtener una ganancia privada ilegítima personal o para terceras personas, sea esta ganancia de tipo material, monetaria, o en promesas de favores futuros.

Finalmente, el conjunto de prácticas consideradas corrupción política, como se señaló líneas atrás, parecen facilitar el funcionamiento de algunos gobiernos, e incluso son una garantía de gobernabilidad en varios países. Asimismo, las organizaciones delictivas como traficantes de drogas, lavado de dinero, tráfico de personas, contrabandistas, traficantes de armas, también son beneficiarias de la corrupción política, en ocasiones del más alto nivel. En algunas naciones la corrupción política es tan común que se confunde con esas actividades criminales. En estos casos, se considera al sistema político de esos países como cleptocracia, es decir, gobierno del robo.

La corrupción política asume diferentes formas, por ejemplo, el soborno,

la extorsión, el amiguismo, el nepotismo, el paternalismo, el influyentismo y la malversación de recursos públicos, etcétera. Hay diferentes maneras de clasificar a la corrupción, esto depende del enfoque teórico que se utilice.

Se debe señalar que las diferentes formas de la corrupción política no son de la misma naturaleza delictiva, por lo que las sanciones no son las mismas. Para cada forma de corrupción las sanciones varían, y éstas van desde la multa hasta la privación de la libertad, pasando por la rescisión, la suspensión, la nulidad del acto, el cese, etcétera. La corrupción como ilícito encuentra sanciones diferentes para cada una de las formas que adopta, y tales sanciones ocurrirán de acuerdo con la materia específica que regule el ilícito. (Acosta Romero, 1981)

Otra tipología útil es la propuesta por Shleifer & Vishny (2000) quienes señalan tres tipos de corrupción:

La corrupción sin robo: es aquella práctica corrupta que se realiza con el fin de lograr o acelerar la materialización de algún derecho para un particular o entidad privada. En este caso, el sujeto particular (ciudadana o ciudadano, empresa, sindicato, organización social, etc.) entrega, (o da la promesa futura de hacerlo) cierto incentivo para alterar el comportamiento de la persona que representa a la autoridad, de manera

que ésta pueda incumplir determinada obligación legal. Se le denomina corrupción sin robo pues no se daña el patrimonio público, ni el privado, ni se afecta la propiedad del particular, sino que simplemente es al pago ilícito por un favor de un servidor público.

El proceso de esta forma de corrupción inicia cuando la persona servidora pública solicita el soborno (estímulo) o cuando el particular lo ofrece. El beneficio del soborno puede consistir en prácticamente cualquier tipo de incentivo, que puede ser dinero, objetos de alto valor comercial, acciones de compañías, favores sexuales, información confidencial, viajes, entretenimiento, empleo o simplemente la promesa de incentivos en el futuro. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004)

La frecuencia con la que ocurre este tipo de corrupción es un indicador del incorrecto funcionamiento administrativo, de la incapacidad y de la falta de efectividad de la administración pública de un gobierno. Es decir, el soborno tiende a ocurrir en gobiernos con pobres capacidades administrativas.

El soborno es conocido popularmente en México como mordida, y es una práctica muy extendida en los diferentes aspectos de la vida diaria. Por su presencia generalizada en el día a día del país, es la forma de corrupción administrativa más común.

El soborno o cohecho puede dar pie a otras formas delictivas, como por ejemplo el chantaje o extorsión. Este tipo de delito es definido sencillamente como soborno bajo coerción o amenaza y ocurre cuando una persona en el servicio público demanda a un particular cierta remuneración en dinero o en especie, bajo la amenaza de ejercer la fuerza o aplicar una sanción administrativa con el fin de dañar al particular en su persona, familiares o bienes. También ocurre cuando un particular induce la cooperación de una o un funcionario público en un acto de corrupción bajo la amenaza de daño moral o físico.

La corrupción jurídico-administrativa: se trata de la corrupción administrativa que viola o no aplica la legislación o las políticas públicas vigentes. En algunos países la corrupción administrativa es considerada por los sujetos sociales como la “mejor solución” a un asunto relacionado con la autoridad, debido a que las políticas públicas son tan ineficientes, complicadas y dilatadas, que es mejor su evasión. En este caso, la corrupción es observada por la población como una manera de escapar a la aplicación de malas políticas públicas o a las sanciones de malas leyes y reglamentos. En este tipo de corrupción se incluye también la violación a la reglamentación en el uso y manejo de bienes públicos.

La “captura del Estado”: es el tipo de corrupción orientada a cambiar las reglas, regulaciones y políticas públicas en favor de intereses personales. Se basa en el supuesto de que las políticas públicas son definitivamente influenciables y manejables por el soborno a las y los funcionarios públicos relacionados con los intereses de oligarquías muy poderosas (de la ley, lo que convenga). Dicho de otra manera, las leyes, reglamentos y las políticas públicas son redactados en favor de los intereses de la cúpula gubernamental y no del público en general.

La captura del Estado se presenta cuando en una sociedad, una élite política maneja los poderes administrativos del gobierno, se mantiene en el poder durante un período largo, no hay movilidad de éstas en el ejercicio del poder, obstaculizan el surgimiento de nuevos grupos de poder y/o cooptan a determinados grupos sociales para garantizar cierto nivel u orden social. Todo lo anterior, bajo el resguardo de un marco jurídico que les protege.

Un mecanismo muy importante que hace funcionar la “captura del Estado” es el cabildeo político. En muchos países el cabildeo es legal y legítimo y para su funcionamiento se establecen reglas precisas. En otros casos, aunque existe –en México existe bajo la figura del “*coyote o dealing*”–, no hay diferencia con un acto de corrupción.

En “la captura del Estado” se pueden incluir las siguientes formas de corrupción: clientelismo, tráfico de influencias o influyentismo, nepotismo y amiguismo.

Para que la corrupción se desarrolle y expanda en una sociedad es necesaria la existencia de ambientes propicios en las esferas política, jurídica, gestión pública y de cultura social permisiva a la corrupción.

Se considera que la corrupción política es un problema estructural en países donde se combinan las siguientes situaciones:

- > Opacidad en el flujo de información sobre los programas y acciones de gobierno.
- > Carencia o debilidad de mecanismos de control de la actividad del servicio público.
- > Incumplimiento o evasión de la rendición de cuentas.
- > Órganos de control y sanción débiles o dominados por grupos políticos.
- > Incentivos y situaciones de oportunidad para cometer actos de corrupción.

- > Persistencia de una cultura política permisiva en torno a la corrupción (“no importa que robe, pero que haga”). Esos grupos sociales suelen participar en prácticas de nepotismo y amiguismo, e incluso llegan a realizar actos de presión (manifestaciones) para defender a sus líderes y dirigentes.

Finalmente, se presentan los tres principales enfoques para entender y atender la corrupción.

El **enfoque individual** que entiende que la misma es una práctica individual, y es en las personas “malas” o que se desvían de la norma tras “caer en la tentación”, en quienes deben recaer las acciones de prevención y control. Por otro lado, se encuentra el **enfoque relacional**, a través del cual se entiende que hay personas y grupos coludidos en la acción corrupta y el **enfoque sistémico**, sobre el cual se trabajará en extenso a continuación, el cual propone que la interacción funciona entre redes de personas que se organizan al interior y exterior de las organizaciones, formando con ello dinámicas complejas de actuación, con sistemas de beneficios y recompensas para todas las personas que forman parte de dichas redes. (Arellano Gault & Hernández Galicia, 2016)

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

La labor es grave, sin duda, casi como tratar de reparar un reloj de bolsillo mientras se usan un par de grandes, estorbosos y rígidos guantes de astronauta. De momento, el reto es comprender cuál es la lógica (cómo funciona) de la maquinaria de ese reloj. Una vez dado ese paso, la siguiente etapa podría ser concentrarse en modificar los estorbosos guantes para que puedan efectuar una tarea más precisa, casi de filigrana.

Arellano y Hernández, 2016

Diversas investigaciones y estudios en materia de corrupción en México coinciden en que la problemática de la corrupción en el país es de naturaleza sistémica, esto quiere decir que penetra o permea casi la totalidad del ámbito político, pero también de la dimensión social.

Resulta evidente que la corrupción no se limita a la esfera gubernamental ni a la relación público-privada, obedece a una serie de actitudes e incentivos negativos que también subsisten en el ámbito privado, y puede ser tanto al interior de una empresa, como en su relación con otras e incluso en las relaciones de las personas. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020)

Según puntualizan Arellano & Hernández (2016) la corrupción es un fenómeno sumamente dinámico, de naturaleza oculta y secreta, que se produce al margen o aprovechando “grises” o vacíos normativos, de allí la dificultad y complejidad a la hora de estructurar políticas públicas para prevenirla y controlarla.

Al respecto, estos mismos autores destacan que la corrupción por su característica nodal de ilegalidad, no suele dejar “un cuerpo del delito” que permita rastrear los pasos para concretarla, así como medirla y analizarla a profundidad.

Por otro lado, rumbo a la construcción sistémica de la problemática no debe dejarse de observar las consecuencias de este fenómeno, ya que los enfoques tradicionales se centran en los resultados económicos para quienes se benefician de estas prácticas, descuidando que la corrupción afecta a todo el conjunto social en tanto corroe los niveles de confianza entre la ciudadanía y hacia las instituciones del Estado. Es sin

duda un problema que erosiona a todo el conjunto de instituciones, debilita los mecanismos para la distribución de bienes y servicios afectando a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, promueve la desigualdad y la violencia, es decir, afecta el ejercicio efectivo de los derechos humanos de todas las personas. (Comunidad Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. , 2019)

Como se observa, definir qué es la corrupción resulta un desafío conceptual ya que no existe una referencia única sobre este fenómeno tan diverso como complejo. Expertos y expertas han adoptado diferentes definiciones lo que ha dado origen a diversas interpretaciones y enfoques para su estudio y tratamiento. Al respecto, los organismos internacionales han marcado una pauta en cuanto a la construcción de una definición de la corrupción:

- TI la define como el abuso de poder público para beneficio privado. (Transparencia Internacional, 2009)
- Por su parte, el Banco Mundial (BM) señala que es ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente cualquier cosa de valor para influir indebidamente en las acciones de otra parte.
- La OCDE la define como el abuso activo o pasivo de los poderes de los

funcionarios públicos para obtener beneficios financieros privados u otros beneficios.

De conformidad a lo anterior, se puede decir que el elemento común de todas ellas es la idea de obtención de un beneficio indebido.

María Amparo Casar, la define como el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual. (Casar, 2016)

Lo interesante de esta definición es que incluye a actores privados como parte del mecanismo intrínseco de la corrupción, además de que coloca la principal consecuencia de estos actos: el detrimento en la calidad de vida para toda la ciudadanía.

Casar (2016) plantea que en México ni la ciudadanía ni las personas en cargos gubernamentales acatan el imperio de las leyes, de allí que, más allá de las obligaciones legales, participan de igual manera en hechos de corrupción. Sostiene además que la mayoría de las veces, para que un acto de corrupción sea posible, se necesita del contubernio de distintos actores, donde incluso, puede ocurrir, entre actores del ámbito privado (ya sea entre actos de personas individuales, hasta

los que transcurren cuando intervienen las empresas), sin intervención de actores públicos.

Los principales puntos de coincidencia entre definiciones acuñadas por distintas personas dedicadas al tema son:

- Engloba numerosos tipos de conductas, algunas simples, que involucran a dos personas en un corto tiempo hasta las de mayor complejidad que implican redes de personas e instituciones y tiempos más prolongados.
- Participan actores tanto del ámbito público como privado.
- No todas las conductas están debidamente definidas, ni menos aún tipificadas.
- Son conductas que se practican de manera clandestina.
- Sus consecuencias afectan a toda la ciudadanía en el corto y largo plazo

El documento “Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción” (PNA) elaborado por la Comunidad Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) en 2019, señala que la corrupción es el principal problema del país y sus consecuencias se manifiestan en la debilidad del Estado de derecho, en la inseguridad jurídica imperante y sobre todo, en la incapacidad de garantizar el ejercicio de los

derechos humanos para todas las personas. En este documento, la definición de corrupción que se adopta, así como las medidas propuestas para la atención integral, se apartan de los esquemas individualistas, que señalan a personas en lo particular que actúan por fuera de la ley y fundadas en el castigo principal como la vía de solución.

Esta publicación señala que la corrupción es un problema de captura de instituciones, recursos y decisiones del Estado para ser utilizados en beneficio de particulares. Implica todo un sistema organizativo caracterizado por la apropiación y distribución restringida y discrecional de recursos, bienes y servicios ajenos al bien común y a las principales funciones del estado: garantizar el desarrollo económico y social de todas las personas.

De manera resumida se expresa que: “la corrupción es la apropiación ilegítima y sistémica del espacio público, para propósitos particulares”. (Comunidad Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2019)

Por su parte, la definición acuñada en el documento de la PNA, retomada de Sandoval Ballesteros (2016), deja de lado la visión individualista centrada en actos de personas o conjuntos de ellas, que evaden normas y controles para obtener beneficios indebidos, para

concebirla como una problemática “sistémica”, soportada y alimentada en la interacción de múltiples factores de riesgo los cuáles son de tipo: institucional, organizacional y de gestión que propician la prevalencia de la “corrupción como norma social”. (Sandoval Ballesteros, 2016)

Lo interesante de retomar una definición de este tipo radica en varios factores:

- Pone atención en los factores de riesgo, esto es, en el conjunto de causas estructurales complejas de la corrupción.
- Se aparta de las visiones individualistas que concentran los objetivos en sumar más controles y castigos.
- Incluye a todo el conjunto social desde una visión de norma social, es decir, entiende que el funcionamiento de dicho “sistema”, provoca y promueve a la corrupción como “norma social”, es decir, las personas han aprendido que “les conviene o se benefician” de la corrupción, porque se asume que “así se hacen las cosas” o simplemente, porque no hay otra forma para lograr los objetivos personales o sociales.
- Mira a la corrupción como un fenómeno institucional movido y caracterizado por reglas del juego que regulan los comportamientos de los agentes sociales.
- Finalmente, esta visión, al definir la corrupción desde sus causas sistémicas, da paso a enfocar de manera clara el tipo y rumbo de acciones

de política pública que se requieren para combatirla de manera integral.

Con base en lo anterior, si se asume que la corrupción debe ser abordada como problema público y sistémico, las alternativas de solución deben ser integrales. Ello implica considerar todas las aristas institucionales formales, organizacionales, personales, legales normativas, así como normas sociales.

Bajo esta lógica, son medidas indispensables para la prevención de la corrupción la adopción de acciones que buscan consolidar una cultura de la legalidad y la integridad, no solo al interior del sector público, sino también en los diversos sectores de la sociedad.

En este sentido, para que tales acciones sean eficaces y logren un impacto

significativo, es necesario orientarlas a una transformación cultural en la que las personas sean conscientes de la importancia de rechazar y sancionar socialmente la ilegalidad, demandando cada vez más, una actuación ejemplar por parte de todos los miembros de su comunidad, y no solo se conduzcan con respeto al estado de derecho por convicción.

Dicho cambio cultural conlleva un proceso de largo plazo, implica la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, y supone propiciar la reflexión, sensibilización y orientación sobre el fortalecimiento de una cultura de apego a la legalidad e integridad, como piedra angular para la consolidación de un Estado democrático. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020)

5.3 Definición normativa de la corrupción

Hasta aquí se han presentado diversas definiciones de relevantes analistas, expertos y expertas en la materia. Todas ellas dan cuenta de los diversos enfoques y perspectivas, pero sobre todo de la complejidad de crear un consenso sobre el marco conceptual del fenómeno de la corrupción.

En el caso de la corrupción, lo anterior es especialmente complejo porque, en palabras de María Amparo Casar (2016) conlleva numerosas conductas, siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Sin embargo, la construcción de un instrumento de política pública como éste demanda la alineación a un marco normativo de referencia conceptual, que defina los actos de corrupción, así como las faltas administrativas graves y no graves a los que la PAEQROO hace mención.

Al respecto y para los fines de esta Política, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, vigente, establece en su Libro Segundo, Sección Cuarta, en los títulos Segundo y Sexto, los delitos por hechos de corrupción en los que puede incurrir una servidora o servidor público, siendo estos los siguientes:

- > Uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 207).
- > Ejercicio abusivo de funciones (artículo 208).
- > Tráfico de influencias (artículo 209).
- > Ejercicio ilícito de servicio público (artículo 238).
- > Incompatibilidad de labores (artículos 240 y 241).
- > Contra el buen despacho de la administración (artículos 242 y 243).
- > Coalición indebida (artículo 244).
- > Infidelidad de la custodia de documentos (artículo 245).
- > Abandono de empleo (artículo 246).
- > Negligencia en el desempeño de función o cargo (248, 249 y 250).
- > Irresponsabilidad de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública del Estado (artículo 250-Bis).
- > Aprovechamiento ilícito del poder (artículo 252).
- > Abuso de autoridad (artículos 253 y 254).
- > Cohecho (artículo 255).
- > Peculado (artículo 256).
- > Concusión (artículos 257 y 258).
- > Intimidación (artículo 259).
- > Enriquecimiento ilícito (artículo 259-Bis).

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) establece las faltas administrativas vinculadas con las servidoras y los servidores públicos, separando las faltas graves de las no graves.

Las faltas administrativas no graves son actos u omisiones que las servidoras y los servidores públicos incumplen o transgreden las obligaciones previstas en los artículos 49 y 50 de la LGRA siguientes:

- > Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en los códigos de ética.

- > Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas.
- > Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.
- > Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;
- > Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- > Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que los rigen;
- > Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- > Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- > Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés.
- > Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.
- > Evitar causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.

Las faltas administrativas graves en que puede incurrir una servidora o servidor público están previstas en los artículos 52 al 64 de la LGRA y son:

- > **Cohecho.** Se incurre por exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidora o servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o sociedades de las que sean parte.
- > **Peculado.** Comete peculado la o el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socias y socios o sociedades de las que sean parte, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
- > **Desvío de recursos públicos.** Es responsable del mismo la servidora o el servidor público que autoriza, solicita o realiza actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.
- > **Utilización indebida de información.** Se incurre por adquirir para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o socias o sociedades de las que sean parte, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada, o sea, toda información que obtenga con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público y de la cual haya tenido conocimiento. Esta restricción será aplicable inclusive cuando la servidora o el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.
- > **Abuso de funciones.** Es responsable la servidora o el servidor público que ejerce atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para

su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socias y socios o sociedades de las que sean parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

- > **Actuación bajo conflicto de interés.** Se incurre por intervenir con motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados, la o el servidor público debe informar tal situación a su superior inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.
- > **Contratación indebida.** La comete la servidora o el servidor público que autoriza cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional.
- > **Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés.** Es responsable la servidora o el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, para ocultar el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.
- > **Simulación de acto jurídico.** Lo comete la servidora o el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.
- > **Tráfico de influencias.** Incurre en ella la servidora o el servidor público que utiliza la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otra servidora o servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socias y socios o sociedades de las que sean parte.

- > **Encubrimiento.** Será responsable de encubrimiento la servidora o el servidor público cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.
- > **Desacato.** La comete el servidor o servidora pública que tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no de respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.
- > **Nepotismo.** Incorre en ello la servidora o el servidor público que valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.
- > **Obstrucción de la justicia.** Se presenta cuando las servidoras o los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves; no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, o revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido.
- > Por último, se consideran faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana. ←

6. Diagnóstico

La corrupción por su definición general de ilegal, dañina e inequitativa es eminentemente estratégica: no suele dejar “un cuerpo del delito” que permita medirla, conocerla y estudiarla; y cuando deja un rastro, éste es difícil de seguir puesto que hay una serie de mecanismos y cercos de protección destinados a mantener al fenómeno indetectable; ya mediante el ocultamiento, el aprovechamiento de los entresijos normativos o la amenaza de violencia a quien indague.

Arellano y Hernández, 2016

6.1 Panorama de la corrupción en el estado de Quintana Roo: una aproximación desde sus impactos

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

La persistencia de la corrupción ha afectado a la sociedad, socavado la credibilidad en el Estado y sus instituciones, minado el Estado de derecho y propiciada inseguridad jurídica, injusticia e incapacidad para garantizar y ejercer a plenitud derechos fundamentales.

La corrupción eleva los costos de transacción para el acceso a bienes y servicios públicos, lo que siempre afecta

más a la población en situación de pobreza y a los grupos históricamente discriminados. Esta es la principal razón por la que el respeto y la garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos deben ser elementos transversales del combate a la corrupción. Luego entonces, combatir el problema de la corrupción es también un medio para quitar barreras para el acceso universal a los derechos constitucionales que, gracias a las prácticas deshonestas, han sido reservados a unos cuantos. (Comunidad Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2019)

Reconocidos estudios en la materia han realizado estimaciones sobre los impactos económicos en el país:

destaca el porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) que se pierde anualmente en México por estas prácticas: entre un 5% y un 9%. (Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, 2017)

Sin embargo, los peores daños de la corrupción se encuentran y permean la dimensión social. La corrupción acentúa las desigualdades sociales y detona los ya existentes niveles de marginación y rezago social. Según Casar (2015), en general los hogares en México pagan 14% de su ingreso en corrupción en trámites y servicios, pero aquellos hogares que reciben hasta un salario mínimo pagan el 33%. (Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, 2017)

En 2019 el costo a consecuencia de la corrupción por la realización de trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos fue de 12,770 millones de pesos a nivel nacional, lo que equivale a poco más de tres mil ochocientos pesos en promedio, por persona. En Quintana Roo, cada persona paga, en promedio, 1,800 pesos al año, por corrupción, a la hora de realizar trámites, servicios o pagos. (INEGI, 2019)

Entre los efectos más devastadores de la corrupción, se encuentra el deterioro de la confianza en las instituciones. Un ejemplo de ello, señalado en el documento de la PNA son los altos niveles de percepción sobre

la opacidad, arbitrariedad y desconfianza, tanto de ciudadanía, como del sector empresarial, en torno a sus experiencias de interacción con instancias gubernamentales.

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

De manera similar a lo observado en el diagnóstico para la construcción de la PNA, al preguntarle a las personas en la CDDPAE, 2019 qué entienden por corrupción, casi la mitad asocia el término con la idea de ilegalidad, es decir, asumen que la corrupción son las acciones fuera de la ley que puede llevar a cabo una persona, sea o no, funcionaria pública.

En segundo lugar, aparece claramente la idea de captura, esto es, el 22% responde que la corrupción es aprovechar un cargo público para obtener beneficios personales. En tercer lugar, con el 19% de respuestas, se asocia que la corrupción se consume cuando la ciudadanía y el empresario pagan por un soborno a un funcionario de gobierno a cambio de un servicio o un favor.

**Tabla 4. Definición de corrupción
Quintana Roo, 2019**

Definición de corrupción	Porcentaje
La corrupción son las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no).	48%
La corrupción es aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal.	22%
La corrupción es cuando los ciudadanos y empresarios pagan un soborno a un funcionario de gobierno a cambio de un servicio o un favor.	19%
La corrupción es cuando los políticos se reparten los cargos del gobierno entre sus amigos y familiares para hacerse ricos y obtener poder.	6%
La corrupción consiste en desviar recursos del gobierno hacia un fin privado.	5%

Fuente: CDDPAE, 2019

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

La expresión de la preocupación ciudadana puede estar sustentada en las experiencias cotidianas y en su interacción con entes y actores gubernamentales, aunque también debe destacarse que, debido a la relevancia que el tema ha cobrado en la agenda

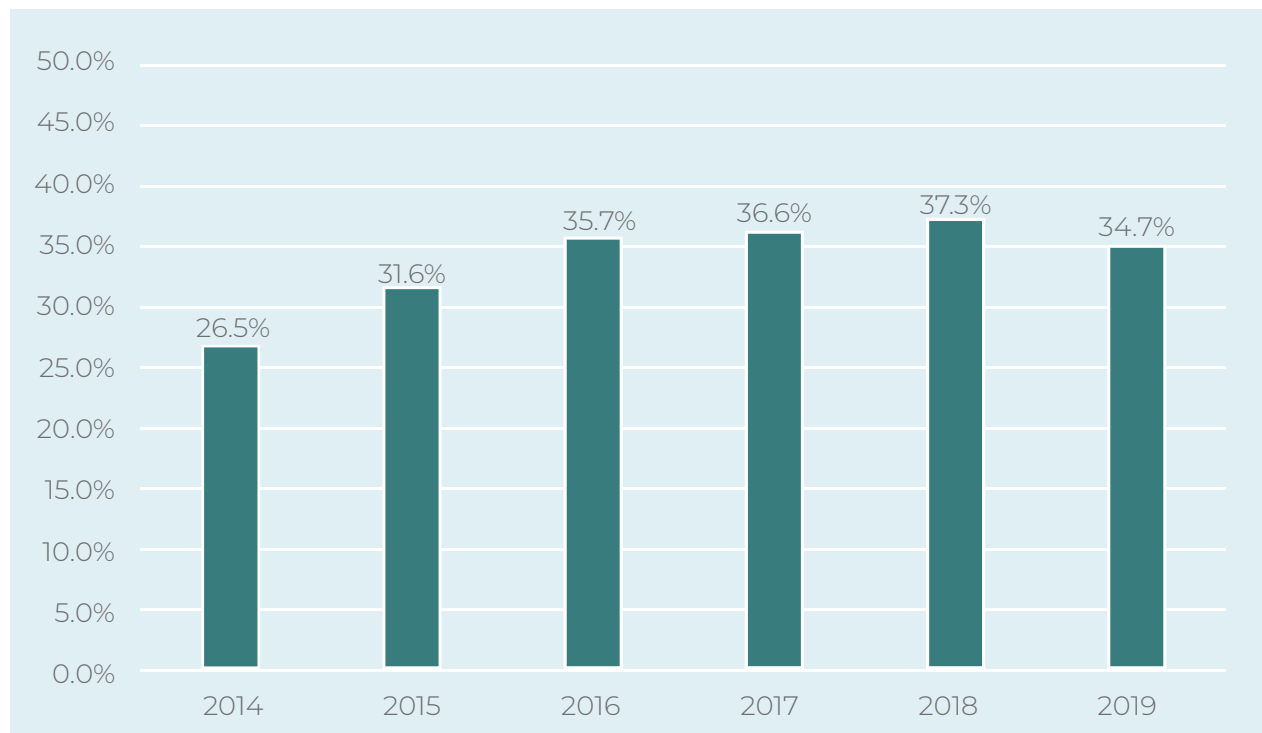
y opinión pública, existe mayor visibilización sobre la problemática, su manifestación y consecuencias.

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

Vale la pena recalcar que, en Quintana Roo, mientras en 2014 la corrupción

se ubicaba como la quinta problemática de mayor preocupación ciudadana, en 2019 asciende al segundo lugar, luego de la inseguridad.

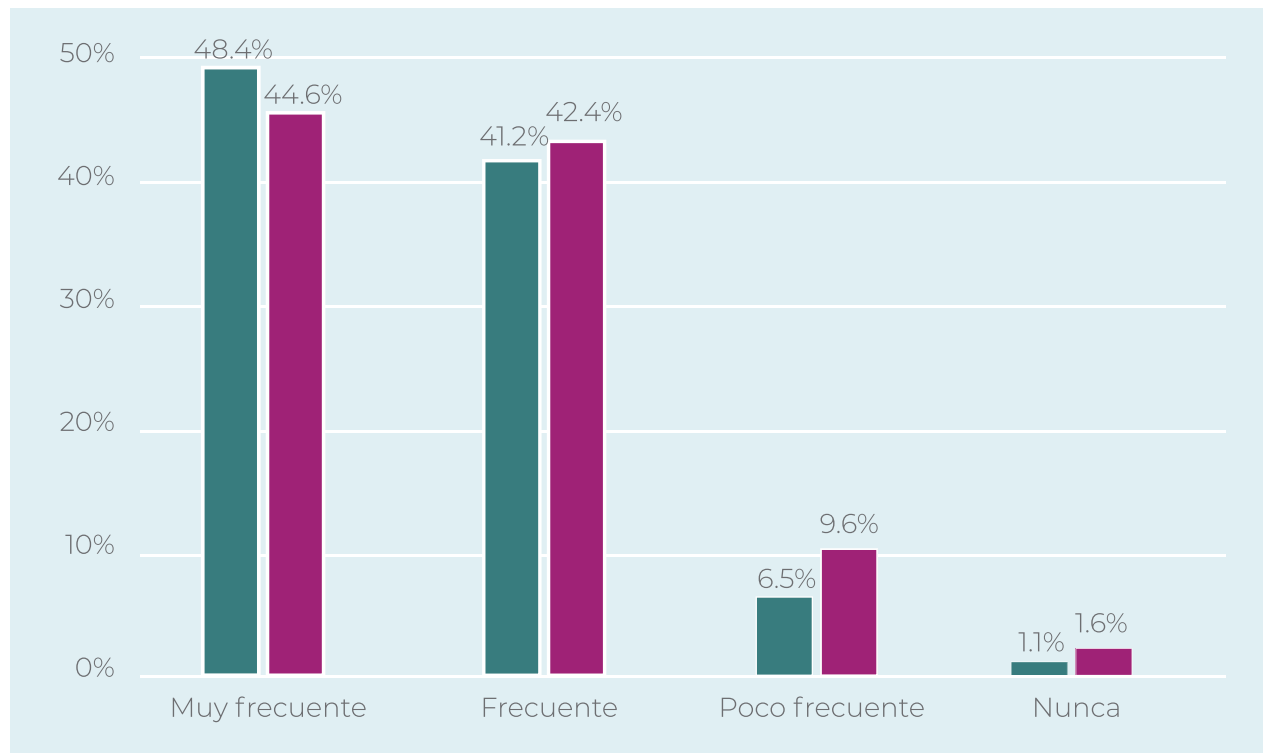
Gráfica 3. Porcentaje de la población que considera que la corrupción es un problema
Quintana Roo, 2014-2019



Fuente: INEGI, ENVIPE, 2014-2019

Por otro lado, la gráfica 4 evidencia que, según la ENCIG de 2019, el 89.6% de las y los quintanarroenses refirieron que, en el estado, la corrupción es frecuente o muy frecuente (3.4 puntos porcentuales menos que en 2017), resultando, además, ser un porcentaje levemente mayor que la media nacional.

Gráfica 4. Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad Quintana Roo, 2019



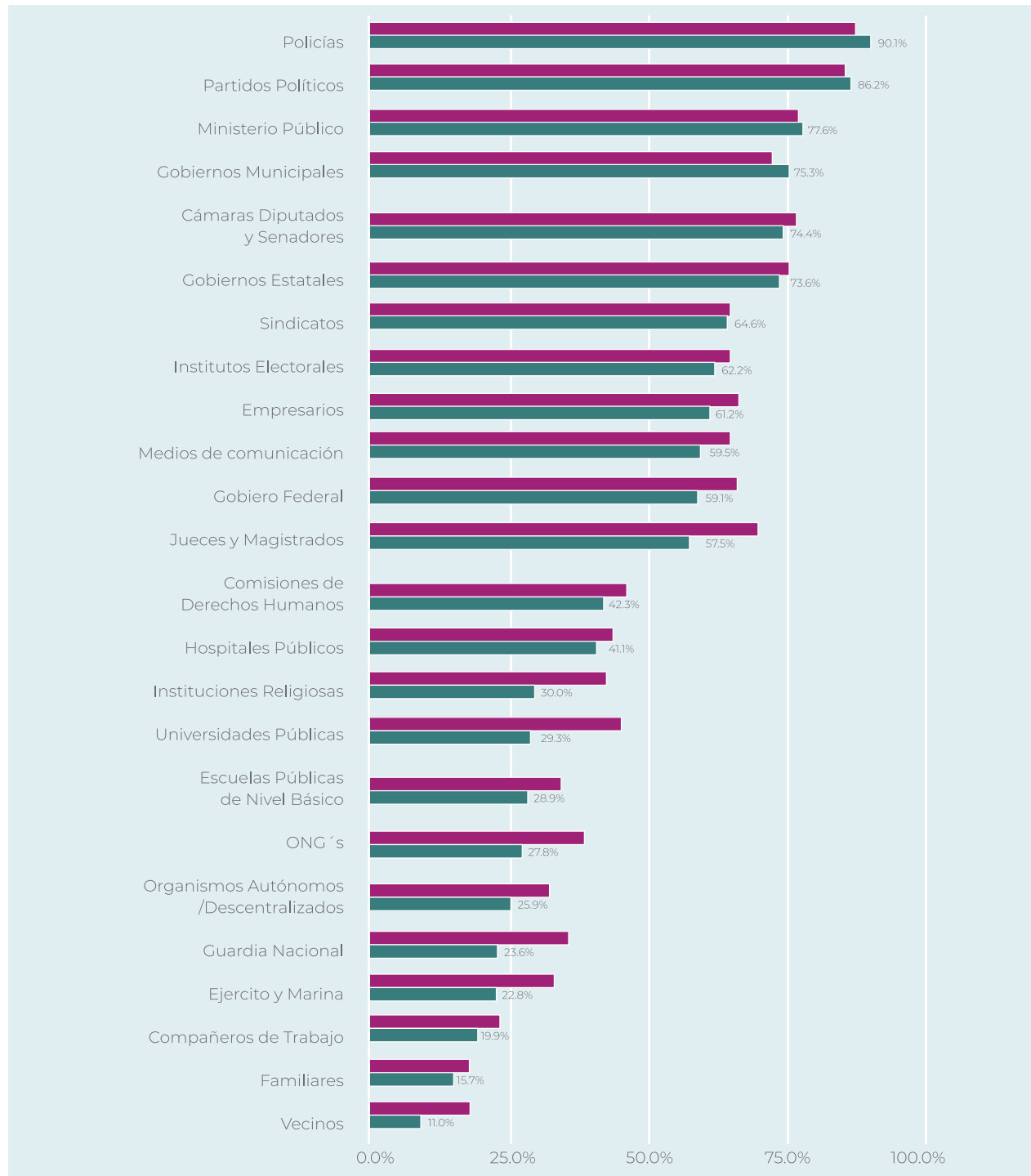
Quintana Roo
 Nacional

Fuente: INEGI, ENCIG, 2019

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



Gráfica 5. Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversos sectores Quintana Roo, 2019



Quintana Roo



Nacional

Fuente: INEGI, ENCIG, 2019

Por su parte, en la CDDPAE, 2019, se buscó conocer, por municipios, los niveles de confianza de la ciudadanía hacia diversos sectores. Para ello se solicitó a las personas encuestadas que calificaran en una escala de 1 al 10 su nivel de confianza hacia dichos sectores, en donde 1 es el nivel mínimo y 10 el máximo. A continuación se presenta una comparación de las calificaciones promedio obtenidas para los municipios de Benito Juárez, Othón P. Blanco y otros (Bacalar, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Puerto Morelos, Solidaridad y Tulum²).

Tabla 5. Nivel de confianza hacia diversos sectores, por municipios seleccionados Quintana Roo, 2019

	Benito Juárez	Othón P. Blanco	Otros Municipios	Promedio
No gubernamentales				
Medios de comunicación	4.9	5.4	5	5.1
Redes sociales	5.4	5.4	5.4	5.4
Sector empresarial	5.9	6	5.9	5.9
Organizaciones de la Sociedad Civil	6.3	6.1	6.3	6.2
Promedio	5.6	5.7	5.6	
Gubernamentales				
Senadores	3.4	4.2	3.9	3.8
Diputados	3.1	4	3.7	3.6
Gobernador	3.9	5.9	4.7	4.8
Presidente/a municipal	3.5	4.3	3.8	3.8
Policías	2.7	4.9	3.6	3.7
Jueces	3.8	5	4.4	4.4
Partidos políticos	2.1	3.4	2.9	2.8
Sindicatos	2.3	3.8	3.2	3.1
Promedio	3.1	4.4	3.7	

Fuente: CDDPAE, 2019

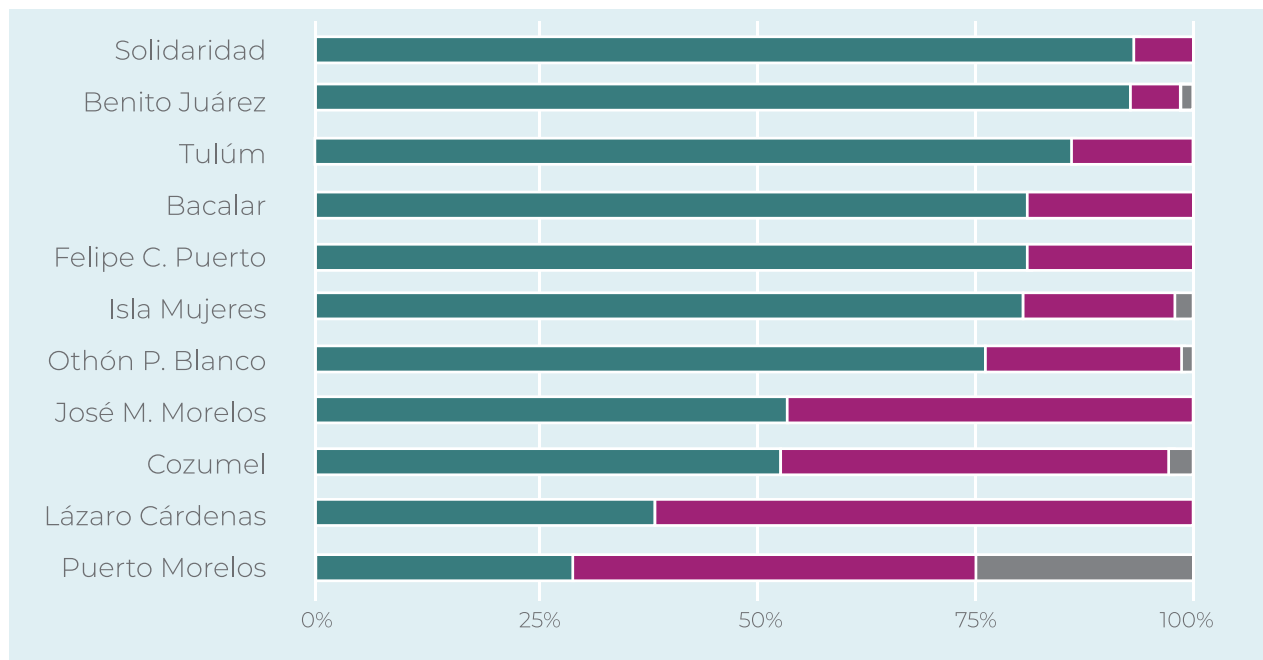
² Estos últimos que fueron agrupados debido al escaso número de respuestas en cada uno de ellos.

Si bien, en general los niveles de confianza son bajos, destaca que los sectores gubernamentales son los peor calificados y llama la atención el caso del municipio de Benito Juárez, donde se reportan las calificaciones más bajas.

Las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial son en general los sectores con mejores niveles de confianza. Por su parte, los partidos políticos y sindicatos, son los peores.

Con base en los datos que arrojó también la CDDPAE, 2019, sobre la percepción del nivel de corrupción por municipio, se observa que en general la percepción es alta: 8 de cada 10 personas que llenaron la encuesta consideran que hay mucha corrupción en sus municipios. No obstante, destaca que en Lázaro Cárdenas y en Puerto Morelos el porcentaje de quienes opinaron que hay mucha corrupción desciende considerablemente. Por su parte, Solidaridad y Benito Juárez se ubican en los primeros lugares.

Gráfica 6. Percepción del nivel de corrupción por municipio Quintana Roo, 2019



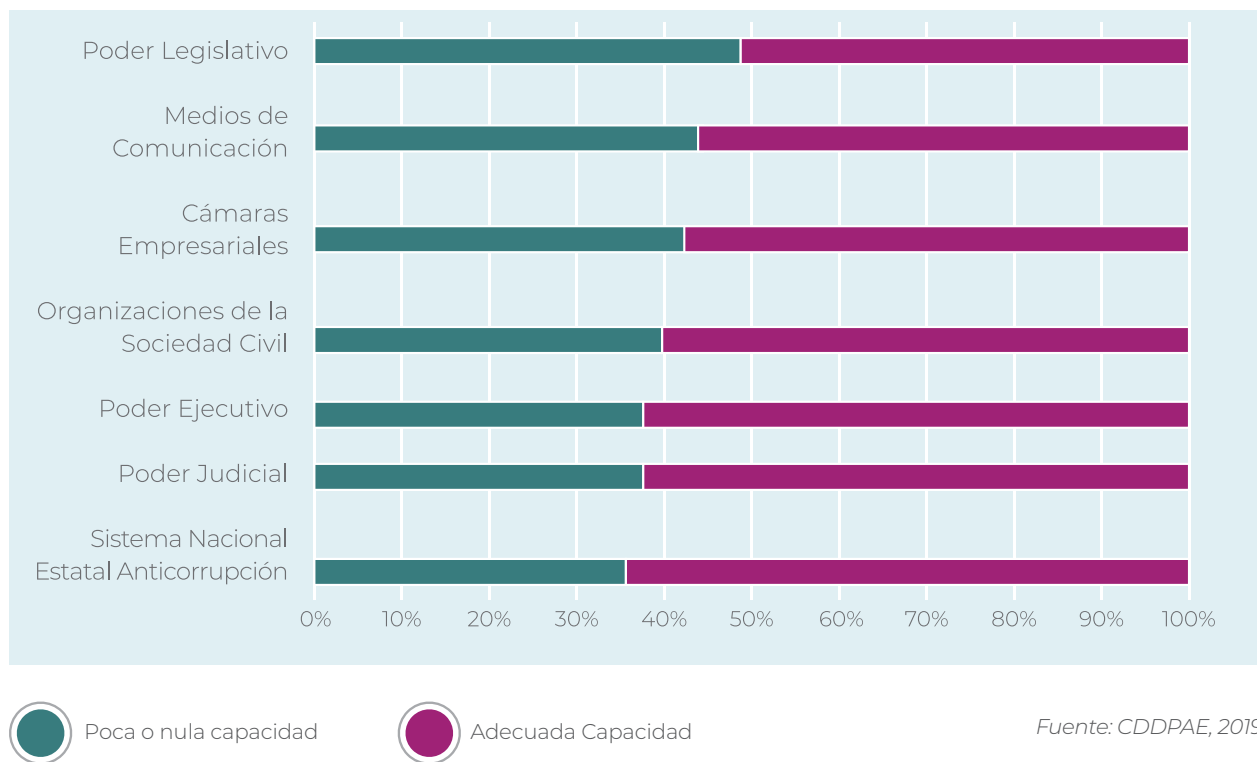
Mucho
 Poco
 Nada

Fuente: CDDPAE, 2019

Cuando se analiza la información por sexo y grupos de edad, si bien no hay diferencias relevantes, se observa que entre las personas menores de 20 años el porcentaje de quienes consideran que hay mucha corrupción asciende a 93%.

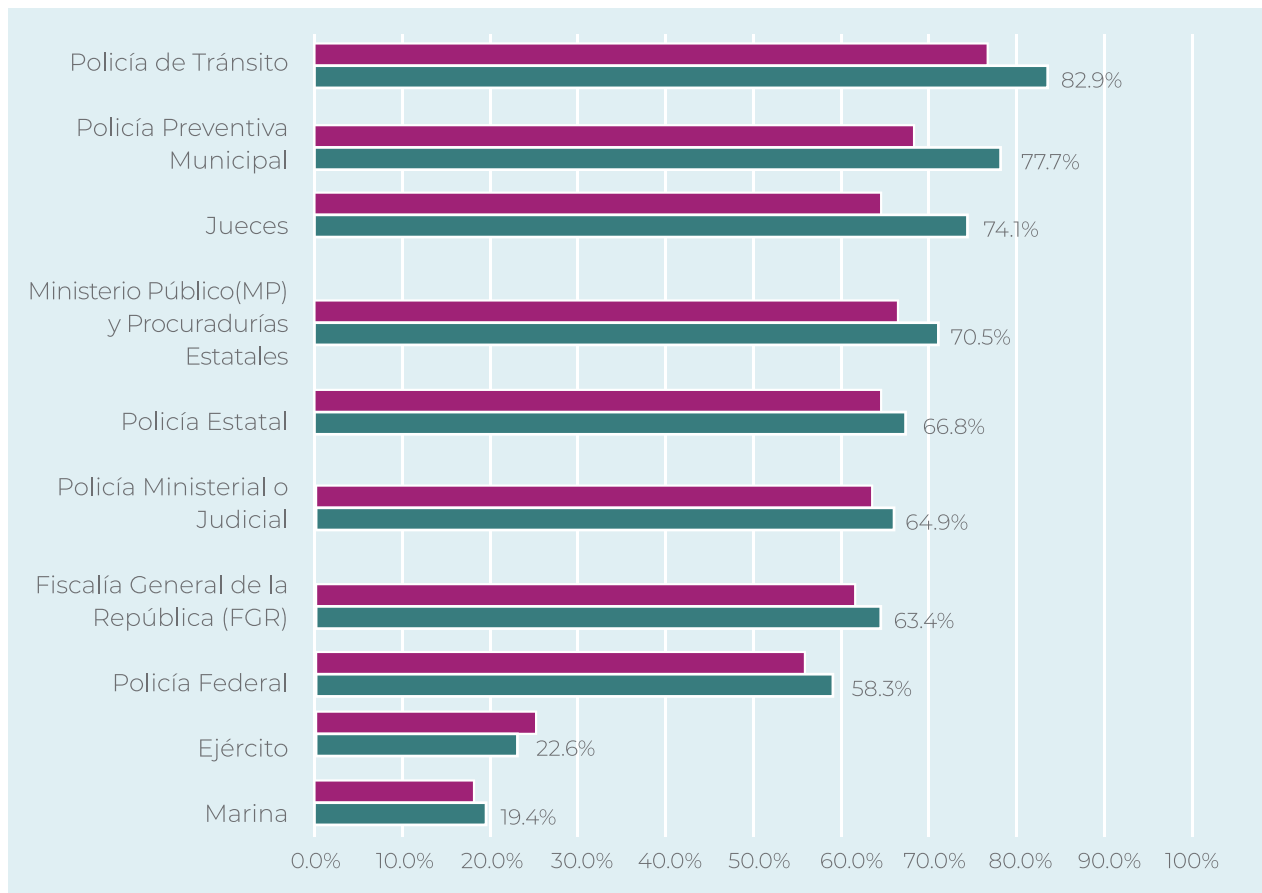
Al analizar las respuestas de la CDDPAE, 2019, en torno a la percepción de las capacidades institucionales para combatir la corrupción, se encuentra que al rededor del 60% consideran que son adecuadas. Destaca que los poderes ejecutivo y judicial, son considerados con mejor capacidad que el legislativo.

Gráfica 7. Percepción de las capacidades institucionales para combatir la corrupción Quintana Roo, 2019



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

Gráfica 8. Percepción de la corrupción de autoridades de seguridad y justicia. Quintana Roo, 2018



Nacional
 Quintana Roo

Fuente: INEGI, ENVIPE, 2018

Índice de Estado de Derecho en México 2018

Perspectivas y experiencias en los 32 estados del país

World Justice Project (WJP)









El Estado de Derecho es un componente fundamental para garantizar la paz, la justicia, los derechos humanos, la democracia efectiva y el desarrollo sostenible. Afecta a todos los aspectos de la vida cotidiana e influye en las capacidades sociales para la organización colectiva. En México, sin embargo, es aún un tema pendiente. La violencia, corrupción, e impunidad creciente, dan cuenta de la insuficiencia de acciones para garantizar el cumplimiento de las normas y con ello, lograr esquemas efectivos de organización social. En 2017, México se posicionó en el lugar 92 en el Índice de Estado de Derecho, en un ranking de 113 países, observándose una caída de cuatro posiciones con respecto a la medición anterior.

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

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

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

Al observar las calificaciones a nivel nacional se destaca que ningún estado llega a una buena calificación, siendo que la más alta es de 0.45 para el Estado de Yucatán. El promedio nacional se ubicó en 0.39 y la calificación para Quintana Roo fue de 0.36 ubicándose en el lugar 27 de la escala nacional. En la Tabla se muestran las calificaciones y posición del Estado de Quintana Roo para cada uno de los factores de medición. (World Justice Project , 2018)

	Puntaje por factor	Factor	Posición
	Límites al poder gubernamental	0.41	17/32
	Ausencia de corrupción	0.31	29/32
	Gobierno abierto	0.40	14/32
	Derechos Fundamentales	0.46	27/32
	Orden y seguridad	0.31	20/32
	Cumplimiento regulatorio	0.37	15/32
	Justicia civil	0.33	27/32
	Justicia penal	0.33	2/32

Fuente: World Justice Project, 2018

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

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

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

Los componentes que mide son:

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

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

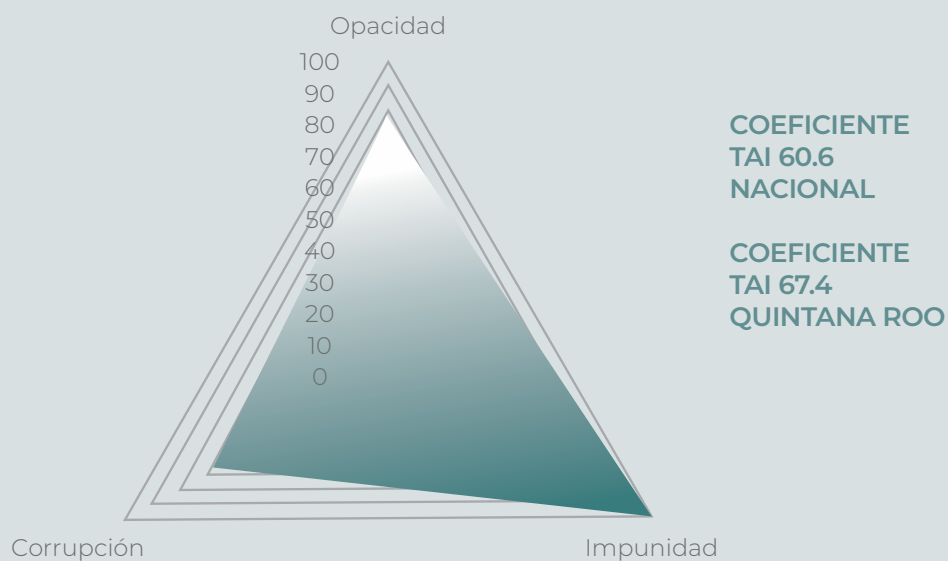
Impunidad: El Índice Global de Impunidad México 2016, es un índice agregado, con 19 variables, elaborado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) que considera tres aspectos: la disponibilidad de recursos (materiales y humanos) de los sistemas de seguridad y justicia, su funcionalidad y la cifra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

El “escenario ideal” es tener cero opacidad, corrupción e impunidad. El coeficiente TAI se construye a partir de la posición relativa de cada entidad federativa, respecto a las entidades “peor” evaluadas en cada dimensión y su relación con la “mejor” evaluación posible, es decir, cero

corrupción, cero opacidad y cero impunidad. Lo “ideal” en el Coeficiente TAI, es tener una calificación igual a cero.

Como se observa en la gráfica a continuación, Quintana Roo obtuvo un coeficiente TAI de 67.3, ocupando el lugar 22 y por encima de la media nacional. La calificación para el componente de transparencia fue de 82.9 (por debajo de la media nacional), anticorrupción 65.1 (por encima de la media nacional) e impunidad 100, ubicándose como el estado más impune en el país. (Impunidad Cero, s.f.)

Gráfica 9. Agenda TAI Transparencia, Anticorrupción, Impunidad Quintana Roo, 2017



Fuente: Impunidad Cero 2017

6.2 La naturaleza multifactorial de la corrupción en Quintana Roo: un análisis sistémico de las causas del fenómeno

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

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

Tras analizar los resultados que arroja la CDDPAE, 2019, sobre la percepción acerca de cuáles considera que son las principales causas de la corrupción, se observa que casi 4 de cada 10 personas la asocia con la impunidad, es decir, opinan que la corrupción se debe a que las personas corruptas no enfrentan sanciones ni consecuencias. Las siguientes 3 opciones más votadas, se vinculan sobre todo con características de índole personal como la ambición

y ética, e incluso de vínculos sociales y/o comunitarios:

- La corrupción se debe a la ambición de la ciudadanía y su falta de ética (20%)
- La corrupción se extiende cuando no existe colaboración y solidaridad en la sociedad para combatirla (17%)
- La corrupción se debe a que en México la ciudadanía nos comportamos bajo la idea de que “el que no tranza no avanza” (15%)

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

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

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

En adelante, el diagnóstico se organizará temáticamente a partir de las grandes raíces causales. Para desglosar y analizar cada temática, se presentan datos y evidencia sobre la situación, con la mayor actualidad posible y, cuando es relevante y la información se encuentra disponible, con base en comparativos de años previos.

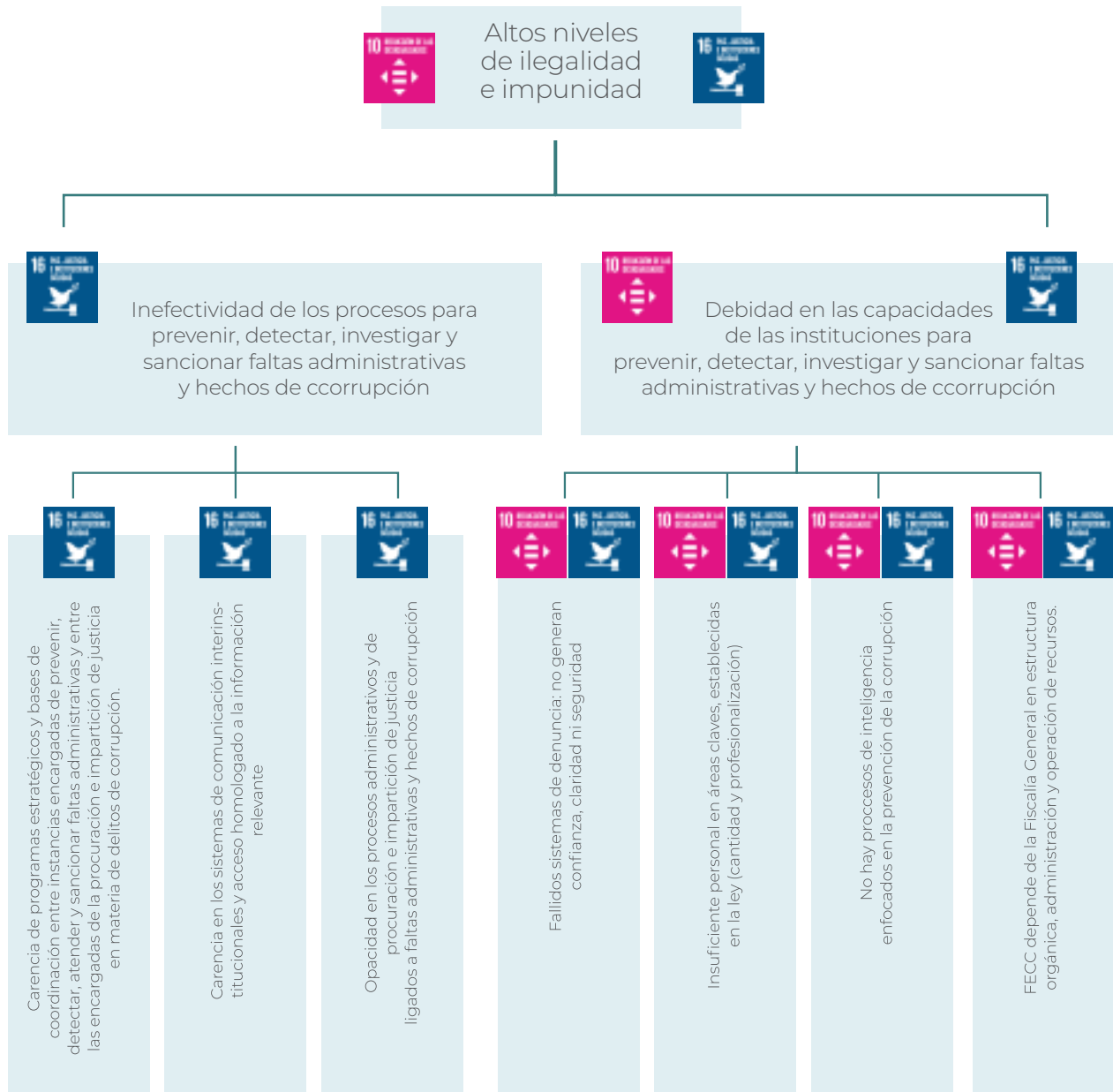
El objetivo que se persigue es contar con el panorama actual que dé cuenta de la magnitud y severidad de los problemas que se encuentran en las raíces de los altos niveles de corrupción en el estado y sus municipios, a fin de poder llegar a un planteamiento de política pública pertinente al contexto local.

Para elaborar esta sección se emplearon distintas fuentes de información:

➤ Los datos oficiales, generados principalmente por el INEGI a través de censos y encuestas.

- Los resultados de la CDDPAE.
- El documento elaborado por el Consejo Consultivo formado para la elaboración de la PAEQROO.
- El análisis documental de fuentes primarias y secundarias de información
- El documento de la PNA.

Raíz causal 1. Altos niveles de ilegalidad e impunidad



6.3 Causa 1: Ilegalidad e impunidad

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

PNA, 2020

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

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

Es crucial contar con una visión integral de todo el proceso que inicia en la disponibilidad, conocimiento

y confianza para llevar a cabo denuncias, ya sea desde el interior o exterior de las estructuras gubernamentales. Posteriormente, las capacidades institucionales y la existencia y eficiencia de los mecanismos de coordinación e intercambio de información para atender de manera adecuada y oportuna las denuncias, a través de procesos claros de investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y/o hechos de corrupción, según sea el caso.

A propósito de las capacidades institucionales, la comunidad PIRC hace hincapié en la necesidad de construir y consolidar un sistema de inteligencia institucional o sistema de alertas integrado fundamentalmente por las instancias de control interno, a saber, los Órganos Internos de Control (OIC); de tal forma que éste se erija como un espacio de vigilancia permanente y constante de los procesos, conforme a lo establecido en marcos normativos y de los resultados esperados, identificando

las áreas de riesgo para atenderlas de manera inmediata y prevenirlas en el más largo plazo. De esta manera, se monitorea constantemente el ejercicio de gobierno, se previenen malas prácticas y evitan hechos de corrupción.

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

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

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

En el estado de Quintana Roo, el control administrativo externo está a cargo de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo (ASEQROO) y el control administrativo interno se ejerce a través de 20 OIC. En la tabla a continuación se desglosan por tipos de entes, poderes y nivel de gobierno:

Tabla 6. Número de Órganos Internos de Control por tipos de entes públicos, poderes del Estado y niveles de gobierno Quintana Roo 2019

Poder Ejecutivo (Secretaría de la Contraloría)	1
Poder Legislativo	1
Poder Judicial	1
Fiscalía General del Estado	1
Tribunal de Justicia Administrativa	1
Tribunal Electoral de Quintana Roo	1
Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	1
Instituto Electoral de Quintana Roo	1
Municipios (Total 11)	11

Fuente: Elaboración propia con información otorgada por la Secretaría de la Contraloría del Estado, 2020.

Según información disponible y otorgada por la SECOES ésta, como OIC del Poder Ejecutivo del Estado cuenta con 29 OIC adscritos a diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, quienes, a su vez, cuentan con una plantilla de personal de 98 servidores y servidoras públicas.

Por otro lado, los municipios, en conjunto, integran a 203 servidores y servidoras públicas en sus respectivos OIC, es decir, en las contralorías municipales. Los municipios con mayor número de personal son: Benito Juárez (85), Solidaridad (32), Othón P. Blanco (20) y Cozumel (15). (INEGI, 2019)

La base o el insumo para una mejor y más eficiente identificación,

investigación y, en su caso, sanción tanto de responsabilidades administrativas como de posibles actos de corrupción, es la denuncia, misma que puede provenir de la ciudadanía, de personas dentro del mismo servicio público o incluso, como resultado de actos de fiscalización por parte de las instancias correspondientes. El tratamiento del tema de las denuncias requiere análisis pormenorizados ya que las mismas deben ser analizadas según correspondan al ámbito administrativo o al penal.

Sobre esto, Arellano & Hernández (2016) comentan que la denuncia puede constituirse como un mecanismo disruptor muy útil, sin embargo, enfrenta retos y complejidades

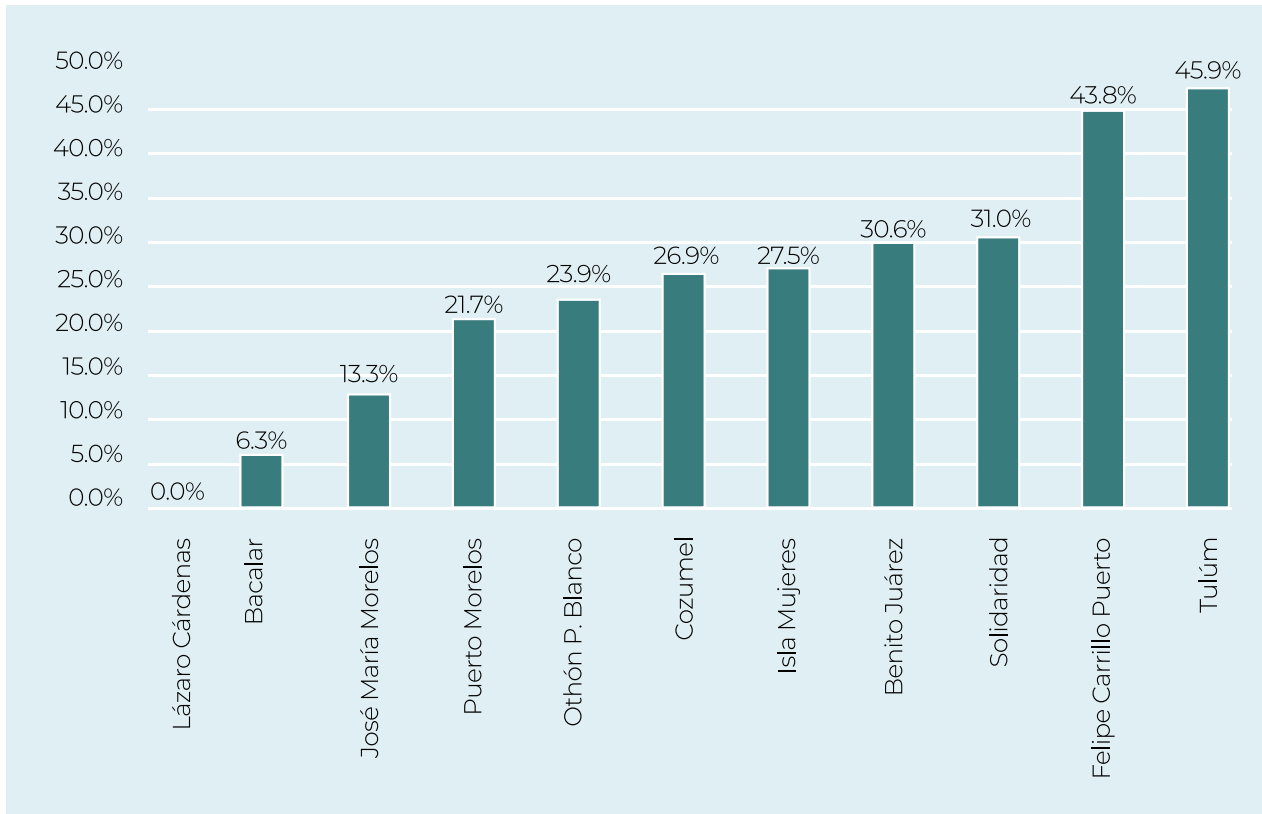
en su implementación como son la simplificación de mecanismos, formatos, comprensión de los procesos por parte de la ciudadanía, y protección de denunciantes, entre los principales.

Por otro lado, además de la importancia de éstas para iniciar un proceso disciplinario o sancionatorio, la promoción de la cultura de la denuncia debe también ser útil a los fines de contar con información actualizada acerca de los nodos críticos o con altos riesgos de corrupción, en los distintos niveles y áreas de la administración pública para tomar decisiones en materia de política pública, es decir, aprovechar esta información para hacer inteligencia anticorrupción.

La evidencia recopilada a través de encuestas y registros oficiales, indica que en México hay un bajo nivel de presentación de denuncias. Con base en los datos provenientes de la ENCIG, 2019, al igual que a nivel nacional, Quintana Roo mantiene bajos niveles de denuncia ya que sólo alrededor de 2 de cada 10 (79%) personas que han sufrido algún acto de corrupción, ha denunciado.

De acuerdo con la CDDPAE, 2019, los municipios, con mayor porcentaje de respuestas negativas respecto a la pregunta acerca de si denunciarían en caso de tener conocimiento sobre un acto de corrupción, son Tulum y Felipe Carrillo Puerto.

Gráfica 10. Porcentaje de respuestas negativas a la pregunta: si tuvieras conocimiento de un acto de corrupción ¿lo denunciarías? Quintana Roo, 2019



Fuente: CDDPAE, 2019

Al analizar por sexo, se observa que los hombres se manifiestan más propensos a la denuncia (77% sí denunciaría) que las mujeres (68% sí denunciaría).

La PNA menciona una serie de circunstancias inhibitorias para promover y fortalecer una verdadera cultura de denuncia que detone los procesos de investigación y sanción, los cuáles se resumen a continuación:

- Desconocimiento de los canales para denunciar y/o dificultades para el uso de éstos. En Quintana Roo se ha detectado que los entes públicos de los diferentes órdenes de gobierno cuentan con distintas herramientas para captación de denuncias, que se ofrecen a través de medios diferentes: teléfono, botón en la página de internet, buzones físicos y la llamada ventanilla, entre los principales. Es posible que esta diversidad, más que favorecer la cultura de la denuncia y contribuir eficazmente en la orientación del denunciante así como sobre

el mecanismo de denuncia y su efectividad, termina por obstaculizar o desincentivarla, provocando falta de confianza de la ciudadanía.

- En cuanto a las denuncias de manera presencial, la carencia de mecanismos para garantizar, en su caso, el anonimato y con ello la protección de las personas denunciantes, inhibe la denuncia. Al respecto, un marco normativo y de procedimientos para proteger a denunciantes en el Estado, es una asignatura pendiente que debe atenderse como prioritaria.
- El principal motivo por el cual la ciudadanía no denuncia es debido a la percepción de pérdida de tiempo e inutilidad en ello, lo que, en alguna medida, estaría relacionado con debilidades institucionales (estructuras, procesos, personal no profesionalizado o falta del mismo) de las instancias encargadas de investigar y sancionar las conductas relacionadas a responsabilidades administrativas o posibles actos de corrupción.

Denuncia, investigación y sanción de responsabilidades administrativas

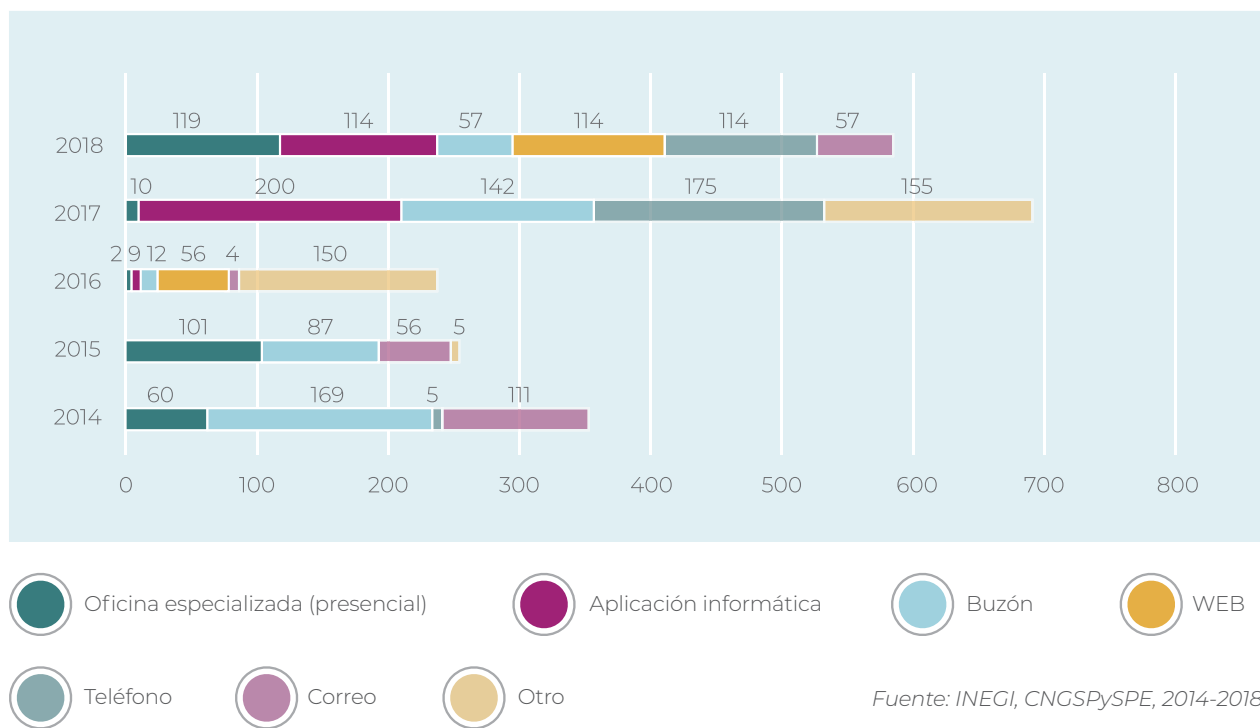
En esta sección se analiza el ciclo de denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas graves y no graves.

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

Con base en datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales (CNGSPySPE) en 2018, la Administración Pública del Estado de Quintana Roo (Poder Ejecutivo) recibió un total de 575 quejas y/o denuncias por la actuación indebida de personas en el servicio público, lo que significa una tasa de 1.4 por cada 100 públicos. La tasa es inferior a la media nacional (2.1).

Como se muestra en la gráfica a continuación, el número de quejas y denuncias reportadas por instancias del ejecutivo ha aumentado en los últimos cinco años, así como el porcentaje de éstas que se presentan a través de medios electrónicos. Para el último año con que se cuenta con información, 2018, se reportaron un total de 575 quejas y denuncias, mientras que para 2014, este número fue de 345. Cabe destacar que antes de 2016, Quintana Roo no contaba con un sistema electrónico para captación de quejas y denuncias en ninguno de los poderes ni órdenes de gobierno.

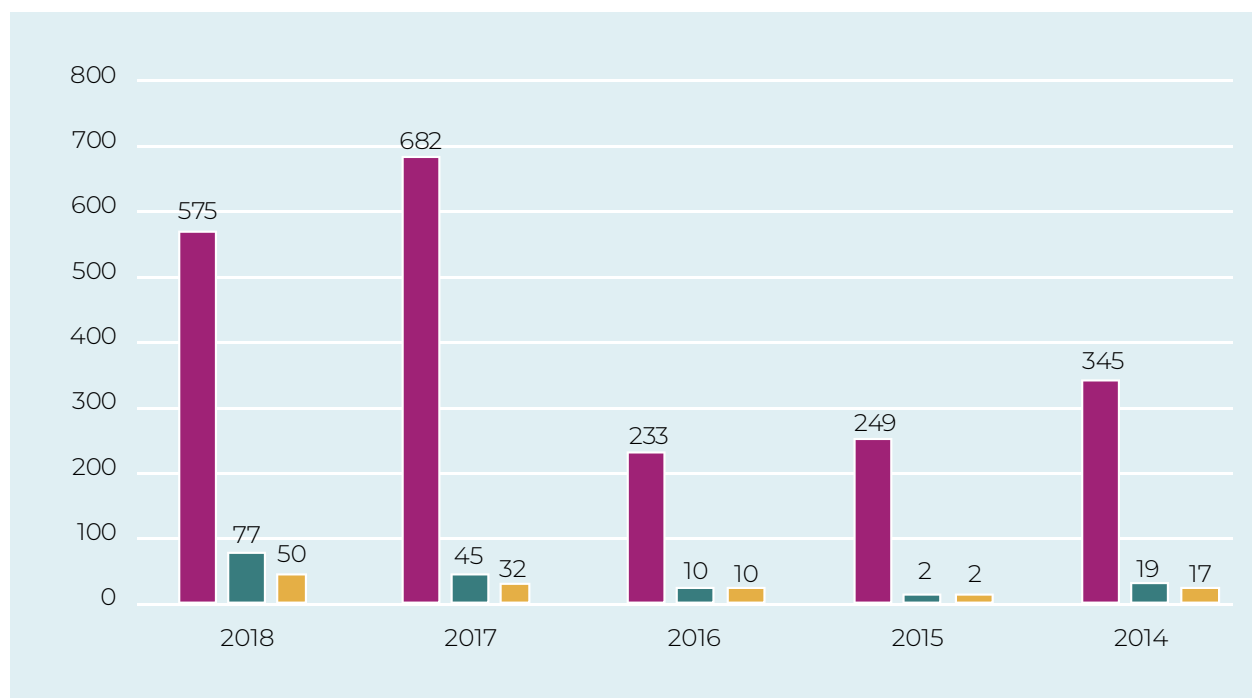
Gráfica 11. Quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones de personas en el servicio público de la Administración Pública Estatal (Poder Ejecutivo), según medio de recepción Quintana Roo, 2014-2018



Con base en la información disponible, se estima que, durante 2018, en Quintana Roo, se realizaron alrededor de 33.7 quejas y denuncias a servidores públicos del Poder Ejecutivo, por cada 100 000 habitantes.

En la gráfica a continuación se observa la información respecto de quejas y denuncias, número de sanciones y servidores públicos sancionados.

Gráfica 12. Número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones, número de sanciones impuestas y número de servidores públicos sancionados en el Poder Ejecutivo Quintana Roo, 2014-2018



Quejas y denuncias
 Sanciones impuestas
 Servidores y servidoras públicas sancionados

Fuente: INEGI, CNGSPySPE, 2014-2018

De acuerdo con información de los censos de gobierno del INEGI, para el año 2018, derivado de las quejas y/o denuncias recibidas, en Quintana Roo se iniciaron 162 investigaciones por presuntas responsabilidades administrativas (IPRA), cometidas por servidores y servidoras públicas de la Administración Pública Estatal (Poder Ejecutivo) y 4 procedimientos (etapa de sustanciación), lo que representó el 2.4% del total de investigaciones iniciadas.³ (INEGI, 2019)

Para un eficaz combate a la impunidad, resulta indispensable que toda queja y denuncia sea atendida y resuelta por la autoridad competente. No pasa inadvertido que, tratándose del IPRA o actos de corrupción, las estadísticas de inicios comparadas con las de asuntos resueltos no corresponden a los ciclos anuales de

³ Una vez concluida la investigación, la autoridad substanciadora admite el IPRA y comienza el procedimiento de responsabilidades administrativas. El expediente se turna al área resolutora, que emitirá la resolución que pone fin al procedimiento. En el caso de las faltas graves, el área resolutora es el TJAQROO.

calendario, por lo que resulta indispensable que, al análisis de los datos anualizados, se sume el de periodos, de tal forma que sea posible identificar el comportamiento de los entes públicos con la mayor objetividad en términos de eficacia, eficiencia y desde luego, cumplimiento.

Conforme al nuevo sistema de responsabilidades administrativas, las atribuciones de investigación se han separado de las de sustanciación y resolución, por lo que corresponden a autoridades distintas y, no se considera iniciado propiamente el procedimiento disciplinario en tanto no se radica el expediente ante la autoridad sustanciadora y se notifica la imputación.

Al analizar este mismo indicador (quejas y/o denuncias por responsabilidades de servidores públicos) respecto del **Poder Legislativo**, se observa que, mientras para 2018 la información no está disponible, para los años anteriores, se registran cero casos. Acorde con esto, las cifras de sanciones impuestas y servidores públicos sancionados es de cero para todos los años.

En lo que corresponde al **Poder Judicial**, como se observa en la tabla a continuación, el número de quejas y denuncias es menor en 2018, respecto de los dos años previos.

Tabla 7. Número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones, número de sanciones impuestas y número de servidores públicos sancionados en el Poder Judicial Quintana Roo, 2014-2018

	2018	2017	2016	2015	2014
Quejas y denuncias	6	26	56	No disponible	No disponible
Sanciones impuestas	0	3	16	15	2
Servidores y servidoras públicas sancionadas	0	3	16	15	2

Fuente: INEGI, CNGSPySPE, 2014-2018

A nivel **municipal**, como se observa a continuación, varios municipios reportan información parcial y en Bacalar, la ausencia de información es total. Los datos disponibles muestran, como es de esperar, que los municipios más grandes, reportan mayor número de denuncias y quejas recibidas.

Tabla 8. Número de quejas y denuncias recibidas por incumplimiento de obligaciones, número de sanciones impuestas y número de servidores públicos sancionados en las administraciones públicas municipales Quintana Roo, 2018

	Quejas y denuncias	Sanciones impuestas	Servidores públicos sancionados
Cozumel	19	7	7
Felipe Carrillo Puerto	6	3	3
Isla Mujeres	6	NA	NA
Othón P. Blanco	69	3	3
Benito Juárez	187	9	9
José María Morelos	NA	NA	NA
Lázaro Cárdenas	2	NA	NA
Solidaridad	78	NA	NA
Tulum	3	NA	NA
Bacalar	NA	NA	NA

NA: no le aplica el tema, debido a alguna de las siguientes razones: no recibió quejas y/o denuncias, no contó con el medio para recepción de quejas y/o denuncias, o bien, la administración pública reportó no contar con una institución encargada del ejercicio de la función de control interno.

Fuente: (INEGI, 2019)

Como se ha destacado desde un inicio, existe la posibilidad de que las quejas y/o denuncias, pudieran provenir de procesos de auditoría interna o de irregularidades detectadas en los sistemas de evolución patrimonial. En la tabla a continuación se muestra el número de auditorías y/o revisiones realizadas a cada uno de los poderes del estado y órganos autónomos, según información disponible.

Tabla 9. Auditorías y/o revisiones realizadas a poderes del estado y órganos autónomos Quintana Roo, 2016-2018

	2018	2017	2016
Poder Ejecutivo	104	55	201
Poder Legislativo	12	1	1
Poder Judicial	43	3	23
Comisión de Derechos Humanos	2	1	1
Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	5	6	1

Fuente: INEGI, CNGSPySPE, 2016-2018

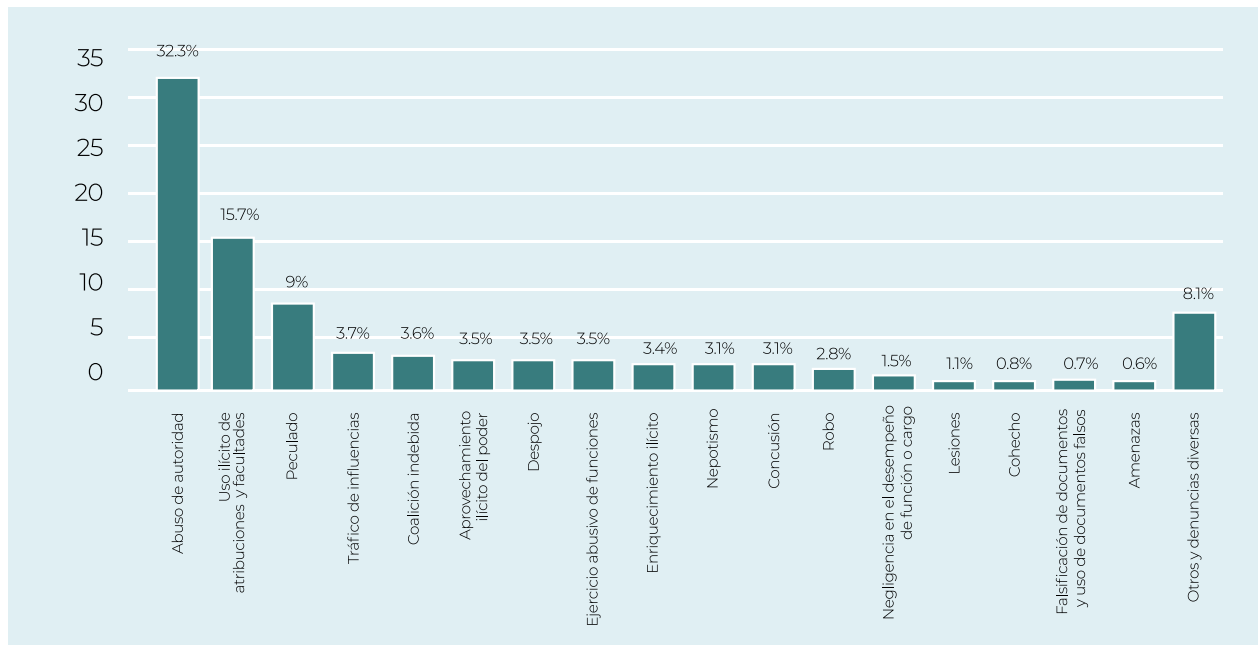
Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por actos de corrupción

Los ámbitos relativos a la procuración e impartición de justicia deben ser analizados, a fin de detectar hechos que, por su naturaleza y alcance, afecten de manera sustantiva al estado. No obstante, los datos disponibles, derivados de las fuentes oficiales de información sólo permiten analizar problemáticas generales en torno a las actividades de integración, substanciación y conclusión de carpetas de investigación, así como en la resolución de procesos judiciales de delitos por hechos de corrupción.

Según información provista por la Dirección General de Investigación de delitos relacionados con hechos de corrupción, de la FECC, desde su creación en 2017, hasta finalizar 2019, los principales delitos denunciados por actos de corrupción son: abuso de autoridad (28.3%), peculado (16.5%) y, en tercer lugar, los referidos por el uso ilícito de atribuciones y facultades (12.8%). Otros delitos, ocupan el último lugar con 42.2%. (Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, 2019)

Tomando sólo las cifras correspondientes a 2019, como se observa en la gráfica a continuación, del total de denuncias realizadas en contra de servidores públicos, los delitos con mayor porcentaje fueron abuso de autoridad, uso ilícito de atribuciones y facultades (desempeño irregular de la función pública) y peculado.

Gráfica 13. Porcentaje de delitos denunciados por hechos de corrupción Quintana Roo, 2019



Fuente: elaboración propia con información de la FECC

Por otro lado, para el total del periodo reportado, a saber 2017-2019, se han integrado un total de 1,345 carpetas de investigación, de las cuales, 1,004 corresponden al año 2019.

Durante los dos primeros años de operación de la FECC, se integraron 341 carpetas de investigación, tomando sólo las resueltas en 2019, se destaca que en 31 de ellas se dictó el no ejercicio de la acción penal; 5 se determinaron incompetentes por especialidad o fuero; 30 se hallan judicializadas en trámite y 5 carpetas se encuentran judicializadas con sentencia.

Respecto de las 1004 carpetas iniciadas en 2019, 868 carpetas se encuentran en investigación (86.4%), 96 carpetas no continuaron su proceso, principalmente por falta de elementos o porque el hecho denunciado no existe (9.5%); 24 carpetas fueron remitidas por incompetencia (2.3%); 3 carpetas no continuaron su curso por no ser hechos constitutivos de delitos o se encontraba extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado (0.3%); 13 carpetas se encuentran judicializadas en trámite, es decir, se llevaron ante la autoridad judicial del estado para continuar el proceso hasta llegar a una sentencia, (1.3%).⁴

⁴ Dentro de la etapa de investigación, se encuentra la audiencia de formulación de imputación, en la que se notifica a la persona imputada sobre la existencia de hechos con apariencia de delito, así como su probable participación y comisión en el mismo. En esta parte, la autoridad ministerial lleva a cabo una investigación, procediendo posteriormente a la audiencia de vinculación a proceso, autorizando la apertura de un periodo de investigación formal.

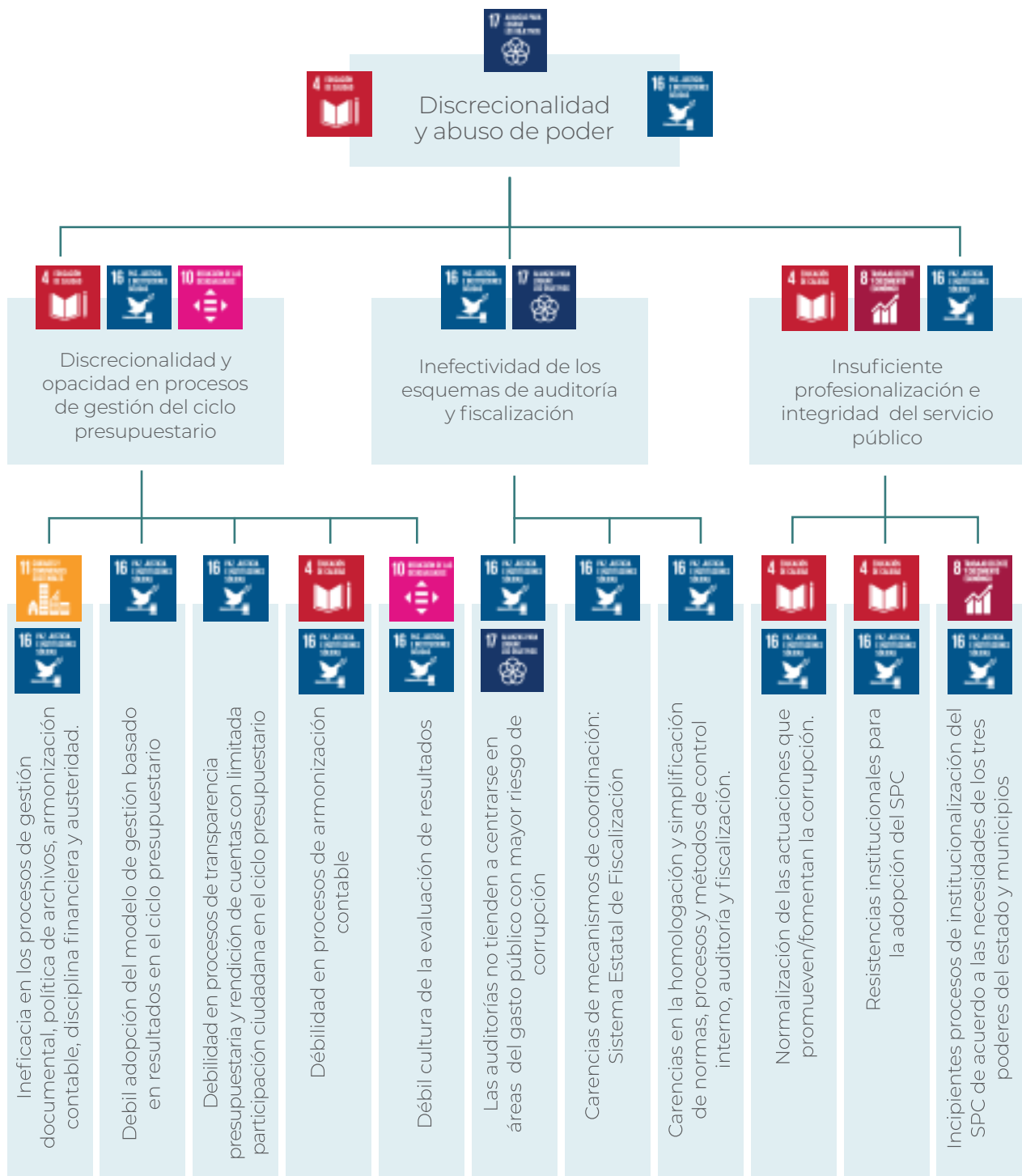
En 2019, de las 23 carpetas administrativas vinculadas a proceso, 2 obtuvieron prisión preventiva oficiosa y 7 lograron prisión preventiva justificada las cuales recayeron sobre ex funcionarios del estado.

Si se toman en cuenta los datos acumulados entre 2017-2019, se destaca que, al corte del último año, se han acumulado 47 carpetas administrativas vinculadas a proceso, de las cuales, en el 57% se ha obtenido prisión preventiva.

Un marcador de éxito de una FECC es la recuperación del patrimonio que se ha arrebatado al estado. En los tres años de operación, la FECC ha logrado asegurar y/o embargar 315 folios electrónicos, 32 bienes inmuebles y 70 bienes muebles, sumando en total \$279,893,053.85 de pesos a favor del estado, municipios y particulares.

Lo anterior, y tomando como base el Informe referido del año 2019, se logró a través de 5 sentencias condenatorias con beneficio al patrimonio del estado, mecanismos de soluciones alternas y 8 inmuebles reintegrados, logrando la reparación del daño y la penalidad a las y los servidores públicos, cuyas carpetas de investigación tuvieron origen en 2017 y 2018.

Raíz causal 2. Discrecionalidad y abuso de poder



6.4 Causa 2: Discrecionalidad y abuso del poder

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

Comunidad PIRC-CIDE

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

La discrecionalidad habla del rango de acción que tiene una persona funcionaria pública cuando debe interpretar criterios o normas. Cuanto más ambiguas y/o generales son éstas, mayor es el margen de discrecionalidad del que puede hacer uso (lo cual no es intrínsecamente bueno o malo) a la hora de tomar decisiones; esto es, si las decisiones no son imparciales, transparentes y/o apegadas con argumentaciones sujetas a normas y criterios, es cuando la discrecionalidad se convierte en arbitrarie-

dad, beneficiando intereses particulares y ajenos al bien común. Estos espacios de riesgos deben ser cuidadosamente detectados, analizados y corregidos a los fines de abatir eficazmente la corrupción.

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

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

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

La carencia o ambigüedad en estos mecanismos, sumados al desconocimiento ciudadano de los mismos, ocasiona que las personas en el servicio público estén habilitadas para actuar discrecionalmente, en muchos casos dotados de competencias legales, favoreciendo a los intereses personales, sin sanción alguna porque la ambigüedad de las normas lo permiten. (Comunidad Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. , 2019)

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

Finalmente, en este bloque de causas, se encuadran también las debilidades existentes en los sistemas

y procesos de fiscalización y auditoría para la rendición de cuentas.

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

Profesionalización e integridad en el servicio público

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

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

ya que sin una estrategia de este tipo las capacidades de las administraciones públicas permanecen débiles y sin lograr los resultados esperados, en tanto responden a funcionarias y funcionarios públicos sin experiencia ni preparación adecuada o bien, con intereses personales, de grupos o partidos, alejados del interés común.

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

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

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

El sistema de botín que existe en prácticamente todas las administraciones de Latinoamérica ha sido el común denominador de su operación. El gran problema de este sistema radica en la captura de las decisiones públicas y la captura de los presupuestos públicos, con ello, los entes públicos pueden ser administrados y saqueados de manera discrecional por los líderes que esperan lealtad de las personas colocadas.

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

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

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

En Quintana Roo, la Ley del Servicio Público de Carrera fue aprobada y publicada en 2002, como una norma de orden público y de observancia general con el objeto de establecer el Servicio Público de Carrera de los trabajadores y las trabajadoras de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y municipios de la entidad. No obstante, no fueron cumplidos los plazos que la ley dispuso para su aplicación en sus diferentes etapas, ni se llevó a cabo ninguna acción para difundir y promover su observancia y cumplimiento. De allí que nunca fueron expedidos nombramientos de personas para el servicio público con base en los procedimientos de la misma.

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

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

En primer lugar, la Ley abarca a los tres Poderes del Estado y a los municipios, sin considerar que cada Poder tiene fines y ámbitos de acción diferenciados, es decir, las funciones que realizan los cargos, puestos o comisiones de los Poderes Legislativo y Judicial son de naturaleza distinta a los de la Administración Pública Central del Poder Ejecutivo.

Asimismo, el programa general que, en su caso, tuviera que emitir el Consejo Directivo, conforme a lo previsto en el artículo 3 fracción VII de la propia Ley, podría vulnerar la autonomía de las decisiones que tomen el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Estado (CJE), el Congreso del Estado, el Gobernador y las y los mandatarios municipales.

Además, las facultades de dicho Consejo Directivo conforme a las fracciones IV, VI y VII del artículo 12, relacionadas con la fijación de lineamientos, políticas y estrategias para el desarrollo del servicio público de carrera; la emisión de bases de convocatoria a las que se tendrían que sujetar las convocatorias de ingreso y la posibilidad de opinar sobre los convenios de colaboración que celebren los Comités con diferentes entidades del sector público o privado, también vulneran la autonomía de los Poderes.

El segundo impedimento para la implementación de la Ley radica en el hecho de que contiene provisiones que otorgan derechos de carácter laboral. Lo anterior cual se aprecia en la contradicción de la definición de los puestos que se consideran incluidos en el Servicio Profesional de Carrera (artículo 5), ya que la mayoría de éstos corresponden a personal de base, los cuales están sujetos al régimen de escalafón previsto en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo. Lo anterior repercute en la superposición de un régimen de desempeño como es el Servicio Profesional de Carrera sobre un régimen laboral como el de las y los trabajadores de base.

No debe perderse de vista que las y los trabajadores de base cuentan

con un sistema escalafonario desde el momento mismo de su ingreso y, que éste se basa principalmente en factores como conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.

Otra contradicción radica en lo previsto en el artículo 7 de la Ley analizada, el cual limita el derecho de las personas trabajadoras de base a ingresar al servicio público de carrera al establecer que estos deben ser propuestos por un Comité o por el sindicato correspondiente, siendo que la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, en su artículo 55, les da todo el derecho a participar en concursos y exámenes de oposición para ser ascendidos.

En dicho numeral también se aprecia un aspecto relativo a los puestos de libre designación que representa una posibilidad de generar vicios, ya que permite la contratación de personal en puestos de libre designación, para posteriormente convertirlos en puestos del servicio público de carrera, de modo que sus ocupantes adquieran prerrogativas para ser reconfirmados en el mismo, no

para concursarlos; lo que representa el riesgo de que, con esta disposición, se pase por alto el principio del mérito en el ingreso al servicio público de carrera y éste se llene con puestos que en un principio eran de libre designación.

La implementación del servicio profesional de carrera en la actualidad es una necesidad apremiante en la administración pública para atender problemas administrativos, técnicos, operativos y sociales que se presentan, de manera cotidiana, en perjuicio del cumplimiento de procesos, metas y objetivos de las instituciones públicas, identificándose entre los más relevantes:

- 1.** Ineficiencia y baja productividad del personal.
- 2.** Rotación descontrolada del personal.
- 3.** Incertidumbre laboral.
- 4.** Falta de retención y permanencia de personal con mérito.
- 5.** Profesionalización sin planeación ni visión de futuro.
- 6.** Captura de las instituciones y las decisiones públicas por el sistema de botín.
- 7.** Corrupción.
- 8.** Los puestos son ocupados por personal sin el perfil ni el mérito adecuado.

Tras lo expuesto se concluye que la instauración del servicio profesional de carrera es un proceso que debe llevarse a cabo de forma integral, gradual, con base en una adecuada planeación, programación, presupuestación y conforme a la definición de procesos que integren etapas de reclutamiento y selección, capacitación, formación y evaluación del desempeño; con base en ensayos de prueba y error que permitan identificar las áreas de oportunidad y definir procesos que verdaderamente sean funcionales y permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos que persiguen.

Igualmente, se considera necesario que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos y municipios, cuenten con ordenamientos específicos que regulen la profesionalización en su interior, en lugar de mantener una sola ley que abarque a todos los entes públicos pero que en la práctica sea inoperante, como se ha comprobado con estos dieciocho años de vigencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado de Quintana Roo.⁵

⁵ El Poder Judicial, contempla regulación para la carrera judicial y se ha establecido normatividad secundaria para su apuntalamiento.

La implementación del servicio profesional de carrera en el Estado constituye un paso importante para la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos gubernamentales y la consolidación de una cultura del servicio público basado en principios éticos, para lo cual se requiere de una política clara y decidida que se centre en el factor humano, que convoque a todos los sectores de la sociedad y que se construya con base en un modelo que pueda ser aplicado, de manera integral, en todo el estado.

**Tabla 10. El Servicio Profesional de carrera en México.
Línea del Tiempo**

1911	Proyecto de ley del servicio civil presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga. Precedente al artículo 123 constitucional de 1917.
1922	Surge la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) encabezada por Álvaro Obregón, cuyo objetivo fue fungir como congregación profesional de servidores públicos a nivel nacional. Pugnaba por la creación de la carrera administrativa, mediante una ley de servicio civil.
1925	Fueron definidos los criterios de admisión, escalafón y separación de empleados de la contraloría con el objetivo de garantizar la estabilidad económica y como cimiento de una carrera administrativa. Esto dio origen a la Ley Orgánica de la Contraloría y al reglamento de exámenes para el ingreso.
1929-1963	Amílcar Zetina elaboró un proyecto de ley sobre el servicio civil para el Poder Legislativo. En 1931 se aprueba la Ley Federal del Trabajo de la que destaca el artículo segundo que estipula que las relaciones entre el estado y los servidores públicos se regirán por las leyes del servicio civil.

1934	Se publicó el acuerdo sobre la organización y funcionamiento de servicio civil, primera aproximación a un servicio civil de carrera. Se crea el primer servicio profesional de carrera, el servicio exterior, siendo el vicecónsul por definición quien ocupara este cargo, se impuso un periodo de tiempo para el ejercicio del cargo y se mantuvo la aplicación de los exámenes para los postulantes. Se consideraron dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de carrera, con promoción basada solo en el mérito. La estabilidad y la permanencia se garantizaba con procedimientos de remoción de los miembros del servicio exterior.
1959	Se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, incrementando los derechos de seguridad social de los servidores públicos.
1960	Se adiciona al artículo 123 el apartado b, que regula las relaciones de trabajo entre el estado y los servidores públicos, con ello se eleva a rango constitucional la necesidad de contar con sistemas que permitan ascensos conforme a los conocimientos, actitudes y antigüedad.
1963	Se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que obliga al estado a considerar sistemas escalafonarios para ascensos y permutas de plazas. No se considera aún la figura del servicio civil.
1964 - 1976	Se crea la Comisión de Administración Pública, para estudiar a fondo el funcionamiento de la Administración Pública Federal, corregir deficiencias y mejorar procesos. Esta comisión dio paso a la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia que renovarían de forma innovadora la actitud de servicio.
1976 - 1982	Se reforma la Administración Pública Federal, se modificaron las atribuciones de los recursos humanos para favorecer la participación organizada de los trabajadores del estado y fomentar la capacitación.

1982	Se crea la Dirección General del Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta Dirección crea el catálogo general de puestos del Gobierno Federal, por dependencias y un tabulador de sueldos.
1984	La Dirección fue transformada en la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública.
1986	La anterior Coordinación se sustituye por la Dirección General del Servicio Civil.
1988	Las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasan a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo. En el Plan Nacional de Desarrollo se plantea la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera. De dicho plan se derivó el "Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal"
1994 - 2000	Se adoptó la figura de Servicio Profesional de Carrera denominado "Programa de modernización de la administración pública".
2000	Toma impulso la creación, en forma, del servicio profesional de carrera, a través del Programa Nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo, a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública.

Fuente: (Martínez Puón, 2003) y (Martínez Puón, 2005)

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

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

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

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

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

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

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

A continuación, se presentan algunas aportaciones numéricas y de casos, como resultado de investigaciones de organizaciones de la sociedad civil, relacionadas con vicios en la integración presupuestal en el estado.

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

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

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

En el estado de Quintana Roo aún es incipiente el proceso de consolidación del modelo de Presupuesto

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

Específicamente la conformación y aplicación de criterios para la asignación presupuestal basados en los resultados de las evaluaciones de desempeño es un tema ausente, por lo que no se desarrollan ejercicios de presupuestación vinculantes al SED. Bajo este escenario, se facilitan las condiciones para el indebido manejo de los recursos públicos, lo que no posibilita llevar a cabo acciones, políticas y programas de desarrollo en beneficio de la sociedad.

A partir de 2006, y conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) emitida el 30 de marzo de ese año, se inició la definición e implantación gradual del PbR-SED con el objetivo de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada

rendición de cuentas, para impulsar el desarrollo nacional. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018)

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

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

Con base en la información proporcionada, el estado cuenta con un avance de 72%. Cabe destacar que, en el informe de 2018, el estado presentaba un porcentaje de avance de 54.3%, lo que representa un significativo progreso en la consolidación de este modelo. Conforme al esquema definido por esta Secretaría, Quintana Roo se ubica en la posición 14 a nivel nacional, es decir en el rango medio alto de la escala.

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

Tabla 11. Procesos institucionales: planeación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación Quintana Roo, 2020

Sección	Nivel de avance	Promedio nacional
Planeación	90	81.8
Programación	82.5	62.8
Presupuestación	95	77.2
Ejercicio y control	65	63.0
Seguimiento	50	73.8
Evaluación	85	74.9
Rendición de cuentas	62.5	66.6
Consolidación	60	49.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020

Otra herramienta que permite analizar la dimensión presupuestal es el Índice de Información Presupuestal Estatal elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2019)

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

1. El acceso a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.
2. La disponibilidad de datos abiertos y estructura de las leyes de ingresos.
3. El uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).
4. El desglose de recursos destinados a las dependencias y oficinas de gobierno.
5. Información sobre recursos que las entidades federativas transfieren a los municipios/delegaciones.
6. El desglose de recursos destinados al pago de plazas y sueldos de funcionarios públicos.
7. La información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública.
8. Los recursos transferidos de la federación a las entidades federativas.

9. El presupuesto destinado a fideicomisos, subsidios y programas de las entidades federativas.
10. El tipo de reglas utilizadas por los gobiernos para realizar ajustes y reasignaciones del dinero público.

Para el año 2019, el estado de Quintana Roo, obtuvo un nivel de cumplimiento medio, con una calificación de 80, ubicándose por debajo de la media nacional (85), en el lugar 22, reportando incluso, un retroceso en el porcentaje de cumplimiento, entre 2017 y 2019.

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

Al analizar el nivel de cumplimiento de Quintana Roo, por cada una de las 10 secciones que conforman el índice, se observa que las áreas de menor puntuación son: tabuladores/plazas con 78% de cumplimiento, rubros específicos con 62% y deuda pública, con 38%.

Tabla 12. Nivel de cumplimiento del Índice de Información Presupuestal Estatal, por sección Quintana Roo, 2019



Fuente: Elaboración propia con información de IMCO, 2019

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

índice corresponde a 2017. (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017)

El IIPM incluye información de 5 municipios: Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco y Solidaridad. El promedio, los municipios de Quintana Roo, obtuvieron una calificación de 31% (dos puntos porcentuales por arriba de lo obtenido en 2016), encontrándose entre el grueso de los municipios con bajas calificaciones. El Municipio de Benito Juárez fue el mejor evaluado con una calificación de 34% y los peor evaluados fueron Cozumel y Othón P Blanco con 29% cada uno.

Como complemento a este índice, el IMCO publica también el Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG), con el objetivo de analizar la disponibilidad y calidad de la información financiera publicada por las entidades federativas, con énfasis en el cumplimiento a los estándares de contabilidad gubernamental y el análisis de las diferencias entre los montos presupuestales asignados y ejercidos. Este índice evalúa el nivel de apego de los estados a los formatos emitidos por el CONAC y analiza las cuentas públicas estatales para conocer en qué se gasta. (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2018)

Según los resultados de este índice para el año 2018, Quintana Roo obtuvo un porcentaje de cumplimiento

promedio en la contabilidad gubernamental de 70.5%, superando el promedio nacional que fue de 66.7%. Esta calificación promedio se refiere al nivel de cumplimiento de la publicación de la información financiera de los Poderes Ejecutivos estatales en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LGCG y lineamientos del CONAC.

No obstante, también se reporta que, para el mismo año, la información para estimar la variación entre lo aprobado y lo ejercido, no está disponible en Quintana Roo, lo cual impide estimar cómo se llevó a cabo el ejercicio del gasto para ese año. La disponibilidad de la información completa es de vital importancia, ya que se ha comprobado que una buena calificación en reporte no equivale a buena calificación en ejercicio del gasto, como se observa en Sonora, Campeche o Hidalgo.

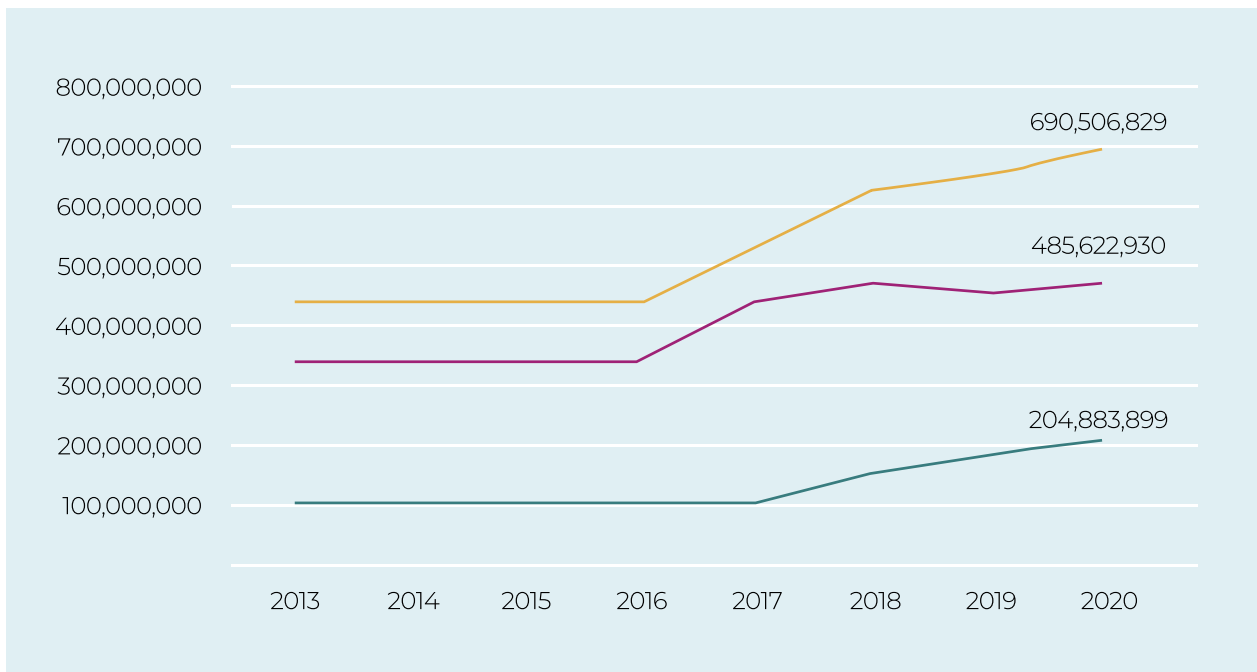
Por su parte, los congresos locales, a pesar de llevar a cabo funciones de incidencia directa en la vida de la ciudadanía, distan mucho de ser monitoreados y evaluados al nivel de las administraciones públicas estatales. Para cubrir este vacío, el IMCO desarrolla el Informe Legislativo que tiene como objetivo poner a disposición de la ciudadanía, datos para mejorar su funcionamiento y fortalecer su diseño institucional. Uno de los componentes es este informe, es el relativo a manejo de

recursos a través del cual, se da seguimiento a la planeación y administración del gasto de los congresos locales, identificando las diferencias presupuestales entre congresos, así como la ejecución de recursos en funciones que no les corresponden. (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2019)

El presupuesto asignado al Congreso de Quintana Roo en 2020, fue de poco más de 485.5 millones de pesos, (sin considerar el respectivo a la ASEQROO, casi 17 millones más que en 2019, ubicándose en el décimo lugar en cuanto a congresos con mayor presupuesto a nivel nacional.

En 2019, el costo por diputado fue de 8,754,338.00 ubicándose como el octavo congreso más costoso del país. Desde otro punto de vista, a cada persona del Estado, el Congreso le costó \$278.

Gráfica 14. Presupuesto autorizado al Congreso del Estado y a la Auditoría Superior del Estado Quintana Roo, 2013-2020



Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Ejercicio Fiscal, 2013 a 2020



Desde 2019, el CPC del SAEQROO, ha monitoreado el gasto que realiza el congreso estatal por concepto de ayudas sociales. Las ayudas sociales son asignaciones que las instituciones públicas otorgan a personas e instituciones, de manera absolutamente discrecional y sin mediar reglas de operación alguna.

Tanto para el año 2018 como para 2019, el porcentaje de presupuesto destinado a estas ayudas fue del 12% del total del congreso.

Tras análisis llevados a cabo por el CPC, se concluyó que los recursos que anualmente el Congreso del Estado de Quintana Roo destina para el rubro de atención a ayudas sociales, no se ajustan a ninguna de las reglas con que cuentan los entes públicos y ejecutores del gasto para el ejercicio del gasto programable destinado al desarrollo social y económico del país y de los estados, mismos que deben seguir los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Planeación y ejecución de programas sociales

Por último, en cuanto a la planeación y ejecución de programas sociales en el estado conviene considerar el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo

Social (IDES) elaborado por Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC). Dicho índice tiene como propósito esencial generar evidencia que permita identificar las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para el diseño, implementación y evaluación de la política social. Sobre esta base, esta investigación analiza las capacidades estatales en cuatro dimensiones clave: planeación programático-presupuestal, gestión eficiente de programas y acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación de la política social, y desarrollo social abierto y participación ciudadana. (Gestión Social y Cooperación A.C., 2019)

Para el año 2019, Quintana Roo obtuvo 68.65% en planeación programático-presupuestal, 45.14% en gestión eficiente de programas y acciones estatales de desarrollo social, 58.94% en monitoreo y evaluación del desarrollo social y 48.58% en desarrollo social abierto y participación ciudadana. En total obtuvo una calificación del 58.6%, representando un avance general de 3.6% de 2017 a 2019.

Entre los principales hallazgos se destaca que el Estado no cuenta con mecanismo para una adecuada planeación programática presupuestal de su política social, alineada, además, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por otro lado, se observa un desempeño desfavorable en el proceso de transparentar los recursos aprobados dentro del Presupuesto de Egresos: ninguno de los programas y acciones sociales ejecutados fueron localizados en éste. Tampoco se cuenta con Reglas de Operación de los programas y acciones en materia de desarrollo social.

Además, no hay evidencia sobre el uso de los insumos derivados de procesos de monitoreo y evaluación: no se llevan a cabo evaluaciones de diseño de su oferta programática, ni se cuenta con mecanismos de análisis de concurrencias y/o duplicidades con otros programas ya sean del gobierno federal o municipal. Se constata lo anterior, a pesar de que existe una normativa que regula el monitoreo y la evaluación de la política social.

Otro hallazgo clave radica en la carencia de padrones de derechohabientes en formato de datos abiertos, así como la falta de publicación de los resultados de indicadores estratégicos y de gestión en datos abiertos. Ningún programa mostró procesos para conocer la opinión de las y los derechohabientes.

Finalmente, la entidad continúa sin publicar evidencia de prácticas de

contraloría social de los programas y acciones de desarrollo social estatal.

Estado de la armonización contable en Quintana Roo

La armonización contable es un mecanismo de estandarización en los procesos y registros contables, obligatorio para los entes públicos en todo el país, que tiene como objetivo lograr que los tres órdenes de gobierno en México (Federal, Estatal y Municipal) funcionen bajo esquemas contables modernos y uniformes. De acuerdo a la LGCG, el CONAC es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental en todo el país y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

Con la finalidad de mantener un registro respecto de los avances en materia de la armonización contable en los entes públicos⁶ de las entidades federativas y municipios, el CONAC implementó a partir de 2017 el Sistema de Evaluación de la Armonización Contable (SEvAC), ello con el propósito de mantener un seguimiento trimestral de los avances en la materia.

Los entes públicos obligados a presentar la evaluación de la armonización

⁶ Poder Ejecutivo Estatal, Poder Legislativo Estatal, Poder Judicial Estatal, Órganos Autónomos Estatales, Entidades Paraestatales, Municipios y Entidades Paramunicipales.

contable son: Poder Ejecutivo estatal, Poder Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos Estatales, Entidades Paraestatales, Municipios (mayores: más de 25 000 habitantes y menores: menos de 25 000 habitantes) y entidades paramunicipales.

De acuerdo al informe anual para el ejercicio 2019 del CONAC, el estado de Quintana Roo obtuvo un resultado global, al segundo periodo de 2019 de 70.13%⁷, ubicándose por debajo del resultado global nacional (74.79%). No obstante se destaca el avance respecto del resultado del cuarto periodo de 2018 que fue de 62.4%. Es importante aclarar que el resultado global de cada entidad federativa se determina promediando los resultados de cada ente público que lo integra. (Consejo Nacional de Armonización Contable, 2019)

Tabla 13. Porcentaje de cumplimiento por apartado Quintana Roo, segundo trimestre 2019

Apartado	Descripción de apartados	Porcentaje de cumplimiento	Promedio nacional
A	Registros contables	71.81%	77.87%
B	Registros Presupuestales	69.10%	78.97%
C	Registros Administrativos	60.69%	67.82%
D	Transparencia	76.19%	73.57%

Fuente: elaboración propia con los datos contenidos en el Informe Anual del ejercicio 2019 del Consejo Nacional de Armonización Contable.

De acuerdo a los datos mostrados en la tabla, se puede observar que en todos los apartados evaluados para el segundo trimestre de 2019, salvo para el apartado de transparencia, Quintana Roo está por debajo del resultado promedio nacional.

En la tabla a continuación, se desglosan los resultados obtenidos en el segundo periodo de 2019 para cada uno de los entes públicos obligados (los principales). En la misma se destaca que la ASEQROO, el Poder Legislativo y el Municipio de Puerto Morelos son los que reportan mayor nivel de cumplimiento, mientras que los Municipios de José María Morelos e Isla Mujeres, alcanzan los resultados globales más bajos.

⁷ Último registro disponible completo para el informe anual 2019.

Tabla 14. Porcentaje de cumplimiento, desglosado por entes públicos obligados, por apartado Quintana Roo, segundo trimestre 2019

Nombre del ente público	Resultado Global	Registros contables	Registros presupuestales	Registros administrativos	Transparencia
Poder Ejecutivo (Administración central)	77.33%	81.53%	55.69%	69.90%	92.50%
Auditoría Superior del Estado	98.30%	96.67%	97.33%	100%	100%
Comisión de Derechos Humanos	91.15%	96.96%	86.67%	84.40%	92.00%
Fiscalía General	80.59%	94.62%	86.67%	47.36%	82.67%
Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	67.15%	47.74%	88.67%	71.87%	73.33%
Instituto Electoral de Quintana Roo	51.89%	39.15%	38.17%	59.34%	74.76%
Poder Judicial	93.63%	100%	83.84%	100%	86.87%
Poder Legislativo	98.95%	97%	100%	100%	100%
Tribunal de Justicia Administrativa	98.87%	98.26%	98.83%	98.57%	100%
Tribunal Electoral	95.10%	94.59%	95.19%	89.78%	100%
Cozumel	91.93%	97.00%	86.67%	100%	85.00%
Felipe Carrillo Puerto	56.04%	51.67%	55.51%	46.92%	66.86%
Isla Mujeres	33.16%	29.07%	52.16%	21.25%	32.52%
Othón P. Blanco	80.45%	89.33%	69.50%	56.25%	95.00%
Benito Juárez	79.00%	98.00%	83.17%	44.81%	80.00%
José María Morelos	26.18%	19.20%	18.86%	0.00%	55.50%
Lázaro Cárdenas	82.52%	87.93%	78.12%	79.81%	81.83%
Solidaridad	99.04%	98.80%	100%	99.23%	98.50%
Tulum	81.17%	92.33%	92.75%	92.12%	54.98%
Bacalar	52.74%	70.67%	73.13%	3.08%	51.67%
Puerto Morelos	98.65%	96.73%	99.42%	98.75%	100%

Fuente: Informe Anual del ejercicio 2019, segundo trimestre, del Consejo Nacional de Armonización Contable

Entre las principales recomendaciones se destaca la necesidad de apoyos financieros a los entes y municipios con bajo nivel de cumplimiento, impulsar la coordinación entre niveles de gobierno para lograr avances en armonización contable y fomentar la capacitación de las y los servidores públicos a fin de contar con personal calificado que pueda dar cumplimiento a lo establecido en la LGCG.

Auditoría y fiscalización

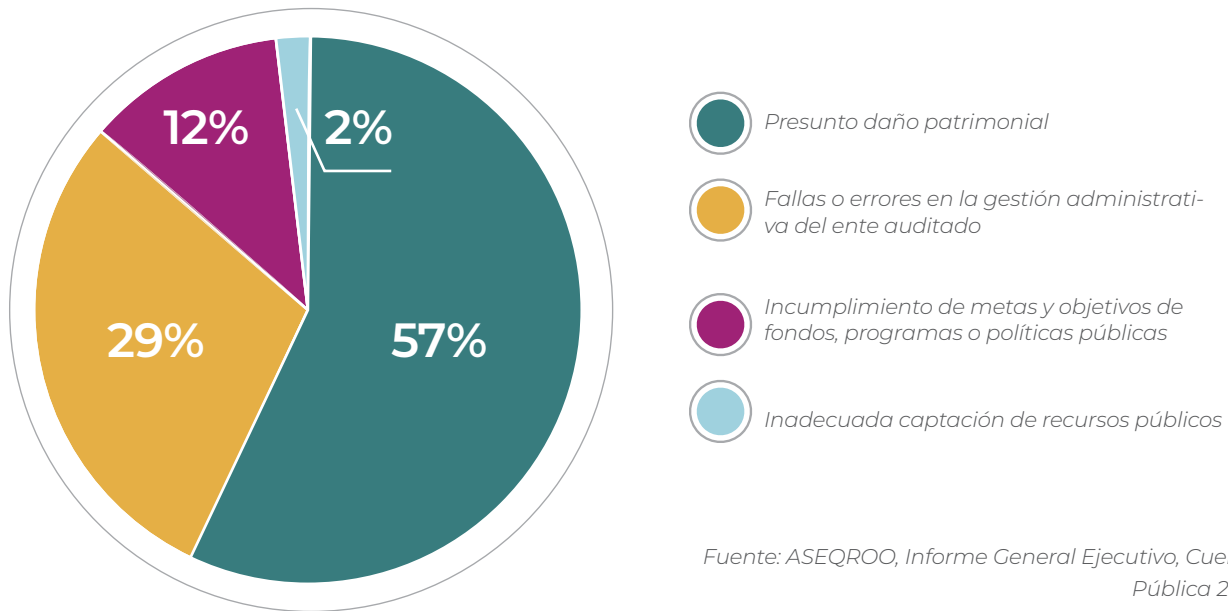
El control efectivo de la corrupción requiere de mecanismos y esquemas rigurosos de auditorías, fiscalización y rendición de cuentas. Con estos es posible dar seguimiento y vigilar el uso de los recursos públicos, detectar las irregularidades y, en su caso, llamar a rendir cuentas a las y los responsables del gasto. Un sistema robusto de fiscalización permite evaluar la efectividad del gasto público.

Según el Informe General de la Cuenta Pública 2018, la ASEQROO realizó un total de 223 auditorías y presentó al Congreso del Estado un total de 151 informes individuales aplicados a 104 entidades fiscalizables.

De acuerdo con las Normas Profesionales de Auditoría del SNF, las auditorías se determinan con base en riesgos, de tal forma que las revisiones permitan emitir acciones preventivas basadas en las recomendaciones a control interno y de desempeño, así como correctivas: procedimientos resarcitorios y sus consecuencias jurídicas.

En la gráfica a continuación, se presentan las principales problemáticas detectadas en las auditorías realizadas, donde se destaca que más de la mitad se refieren a presuntos daños patrimoniales.

Gráfica 15. Identificación de principales problemáticas en las auditorías realizadas Quintana Roo, 2018



Posteriormente, se identifican las causas de las problemáticas detectadas en las auditorías las cuáles se clasifican en contexto institucional, contexto institucional más decisiones individuales y decisiones individuales.

Con base en las auditorías realizadas en 2018, los equipos de auditoría coinciden que más del 50 por ciento de las entidades fiscalizadas, identifican como causa-raíz de la problemática, el contexto institucional. Tomando en cuenta los elementos que definen el contexto institucional, los factores de mayor relevancia en donde se presentan las irregularidades son: la ausencia de controles administrativos

adecuados, la falta de una planeación efectiva de actividades, así como las fallas en la normativa aplicable.

Tras un análisis más detallado respecto de los controles administrativos, los más destacables son la falta de vigilancia o monitoreo, incluyendo las labores de auditoría interna y las fallas en el diseño de la asignación de responsabilidades (autorizaciones de superiores). (Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, 2018)

Por su parte, el SNF, en su Informe presentado al CC del SNA, en febrero de 2019, mencionan que el Estado de Quintana Roo, durante 2018, se llevaron

a cabo 48 auditorías directas, realizadas por órganos estatales de control y 15 auditorías conjuntas con la ASF. En la tabla a continuación se muestran las acciones y procedimientos de responsabilidades derivadas de las mismas. (Sistema Nacional de Fiscalización, 2019)

Tabla 15. Relación de auditorías conjuntas con Auditoría Superior del Estado y las realizadas por los órganos locales de contraloría Quintana Roo, 2018.

Entidad Federativa	Tipo de auditorías (1)	No. de auditorías realizadas	No. de observaciones emitidas	Número de acciones correctivas recomendadas		Número de acciones preventivas recomendadas		Número de Procedimientos de Responsabilidades		
				Emitidas (2)	Pendientes (3)	Emitidas (4)	Pendientes (5)	Solicitados (6)	Iniciados (7)	Pendientes (8)
QUINTANA ROO	Directas	48	227	225	75	226	81	2	0	2
	Conjuntas	15	158	158	132	158	117	49	0	49

Fuente: elaboración propia con base en información del Informe del SNF, 2019

1): Las auditorías directas se realizan por los Órganos Estatales de Control sin intervención de la Secretaría de la Función Pública; en tanto que las auditorías conjuntas se refieren a las que se realizan de manera coordinada entre la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Estatales de Control;

(2): Se refiere al número de observaciones emitidas como resultado de las auditorías realizadas, y cuyo enfoque de la recomendación es correctiva para subsanar las irregularidades advertidas;

(3): Se refiere al número de observaciones emitidas, cuyas recomendaciones correctivas aún no han quedado solventadas por parte de los sujetos auditados;

(4): Se refiere al número de observaciones emitidas como resultado de las auditorías realizadas, y cuyo enfoque de la recomendación es preventiva para evitar que en lo subsecuente se vuelvan a presentar irregularidades advertidas;

(5): Se refiere al número de observaciones emitidas, cuyas recomendaciones preventivas aún no han quedado solventadas por parte de los sujetos auditados;

(6): Se refiere al número de procedimientos de responsabilidad administrativa solicitados, como resultado de las irregularidades detectadas en las auditorías;

(7): Se refiere al número de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por el Órgano Estatal de Control;

(8): Se refiere al número de procedimientos de responsabilidad administrativa pendientes de iniciarse por el Órgano Estatal de Control.

Además, la ASF y las Entidades de Fiscalización Superiores Locales (EFSL) proporcionaron información correspondiente al total de las auditorías presentadas a los Congresos Estatales en 2018, señalando el ejercicio fiscal que se revisa, teniendo como referentes las Cuentas Públicas 2016 y 2017.

En la tabla a continuación, se muestran el número total de acciones, el tipo y el estado que guardan las mismas, mencionando si se encuentran en proceso o concluidas, de conformidad con su legislación actual aplicable.

Tabla 16. Auditorías y acciones presentadas al Congreso del Estado Quintana Roo, 2018.

Insti- tución/ EFSL	AUDITORÍAS			ACCIONES				Total de accio- nes (4)
	Ejercicio fiscal 2016	Ejercicio fiscal 2017	Total de audito- rías (1)	Tipo de Acción (2)	En pro- ceso	Conclui- das	Total por tipo (3)	
Quintana Roo	N/A	74	74	Recomen- daciones	176	0	176	265
				Pliego de Observa- ciones	89	0	89	

- (1): Las auditorías realizadas las EFSL, cuyos resultados fueron presentados o entregados al Congreso Estatal en 2018;
 (2): Se refiere a la tipología de acciones que, de conformidad con las disposiciones señaladas en la legislación respectiva, emitieron, iniciaron y/o dieron seguimiento las EFSL, con respecto a las auditorías entregadas y/o presentadas en 2018;
 (3): Se refiere al número de acciones, desagregadas por tipo que, de conformidad con las disposiciones señaladas en la legislación respectiva, emitieron, iniciaron y/o dieron seguimiento las EFSL, con respecto a las auditorías entregadas y/o presentadas en 2018;
 (4): Se refiere al número total de acciones que, de conformidad con las disposiciones señaladas en la legislación respectiva, emitieron, iniciaron y/o dieron seguimiento las EFSL, con respecto a las auditorías entregadas y/o presentadas publicadas en 2018.

Fuente: elaboración propia con base en información del Informe del SNF, 2019

Actualmente, a nivel nacional, la agenda en materia de fiscalización está orientada a la consolidación del SNF, mismo que deberá contar con estándares de actuación, capacidades y recursos homologados, distribuidos en el país para eficientar los trabajos, además de la generación de una visión estratégica de los procesos de fiscalización que permitan vincular la inteligencia y el desarrollo de prácticas que fortalezcan la gobernanza democrática y la gestión pública. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020)

Al respecto, el Informe del SNF al CC del SNA, llevado a cabo en 2017, define una serie de retos prácticos para las instancias de control interno y externo de las entidades federativas. A manera de resumen, las principales problemáticas se ubican en:

- Carencia en la adopción y la utilización de las Normas Profesionales de Auditoría establecidas por el SNF, debido a rezagos en los ajustes en la normatividad local y carencias en cuanto al conocimiento sobre estas normas y su uso.
- Insuficiencia de sistemas de control interno.
- Bajos niveles de certificación del personal auditor, carencia de comités de ética, lineamientos en materia de conflicto de intereses y de códigos de conducta.
- En algunas entidades no se cuenta una estrategia explícita para fortalecer habilidades y capacidades que permita incrementar el trabajo de auditoría o bien, no se cuenta con un área especializada de creación y desarrollo de capacidades. Asimismo, en muchos casos, no se cuenta con indicadores para medir el desempeño institucional. (Sistema Nacional de Fiscalización, 2017)

Por su parte, la OCDE, así como Fundar y México Evalúa, han puntualizado como un reto principal, la autonomía técnica y de gestión de las entidades locales de fiscalización frente a las autoridades en turno.

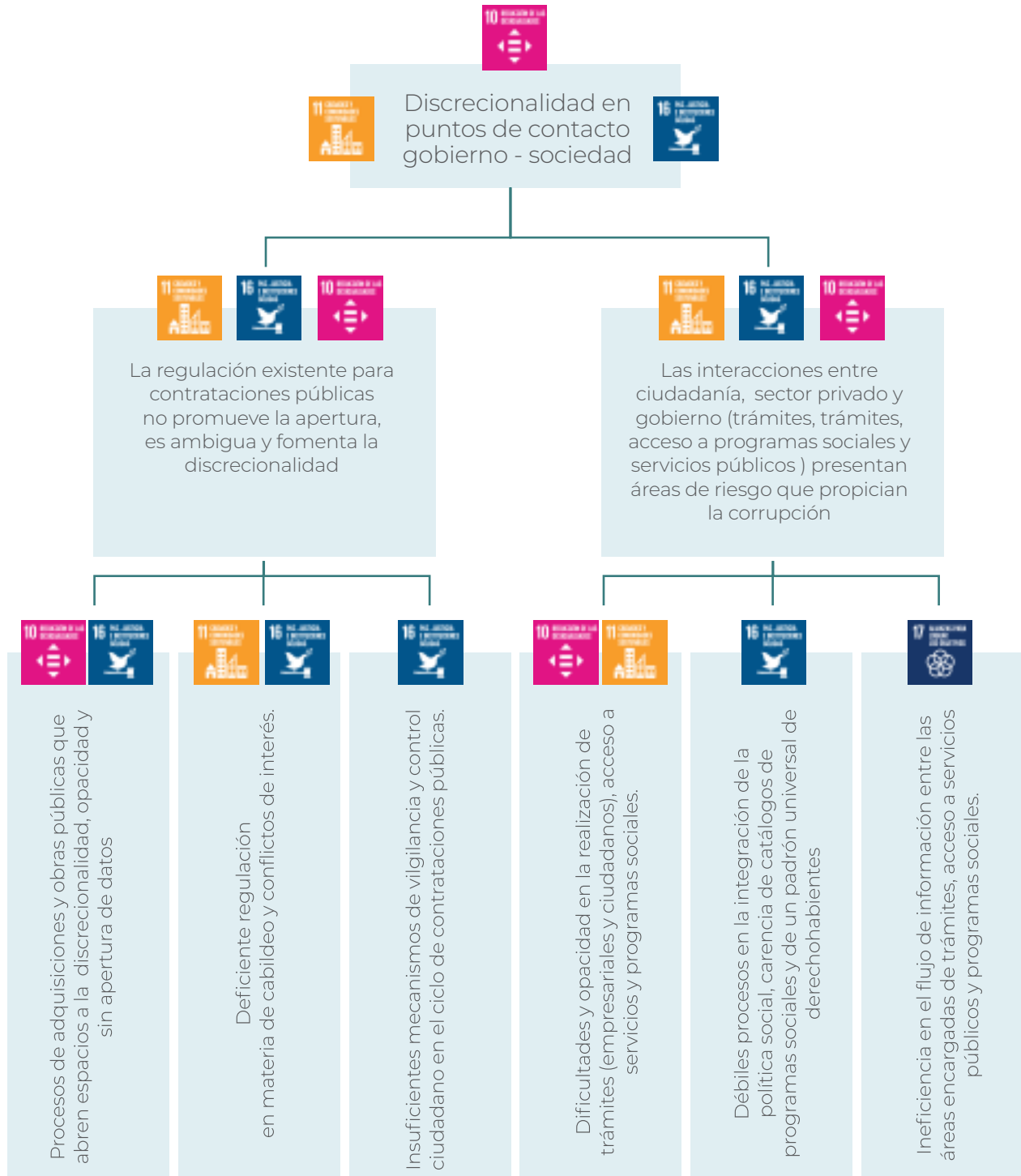
En el estudio del SNF en México, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer la autonomía operativa, a partir de la eliminación de facultades de intervención legislativa en las decisiones internas de las auditorías.
- Consolidar un piso mínimo presupuestal.
- Garantizar procesos transparentes y abiertos de designación.
- Socializar los resultados y la utilidad de los ejercicios de auditoría.
- Crear y/o fortalecer, los esquemas de servicio fiscalizador de carrera.

Finalmente, el estudio mencionado destaca el papel central que pueden jugar las entidades de fiscalización, a través de procesos de auditoría que permitan:

- Centrarse en áreas identificadas con mayores riesgos de corrupción.
- Asegurar políticas de integridad y transparencia al interior de las dependencias públicas.
- Identificar brechas y problemáticas en la integración de los sistemas de control interno.
- Desarrollar y dar a conocer análisis amplios de revisión de políticas públicas y estrategias de gobierno que permitan observar su coherencia, orientación a resultados y fortaleza de sus procesos de implementación y seguimiento.

Raíz causal 3.- Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad



6.5 Causa 3: Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad

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

PNA, 2020

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

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

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

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

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

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

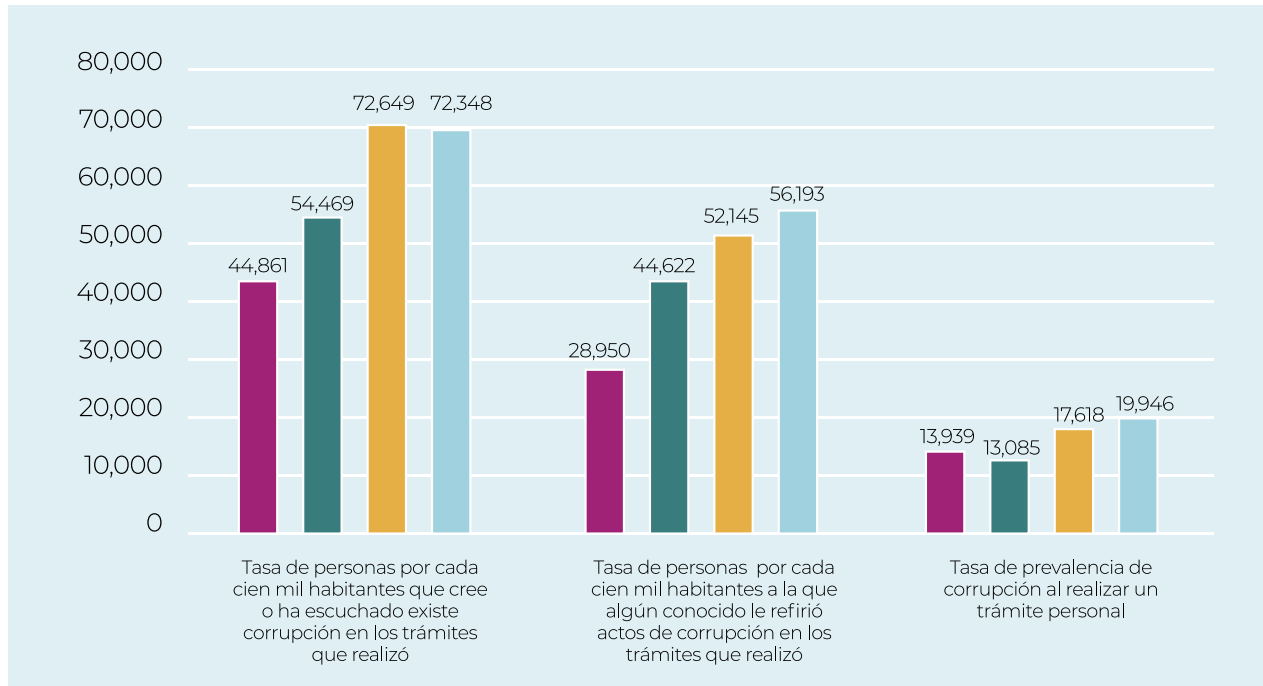
Trámites, servicios y programas públicos

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

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

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

Gráfica 16. Tasa de prevalencia de corrupción, por cada 100,000 habitantes Quintana Roo en 2013, 2015, 2017 y 2019



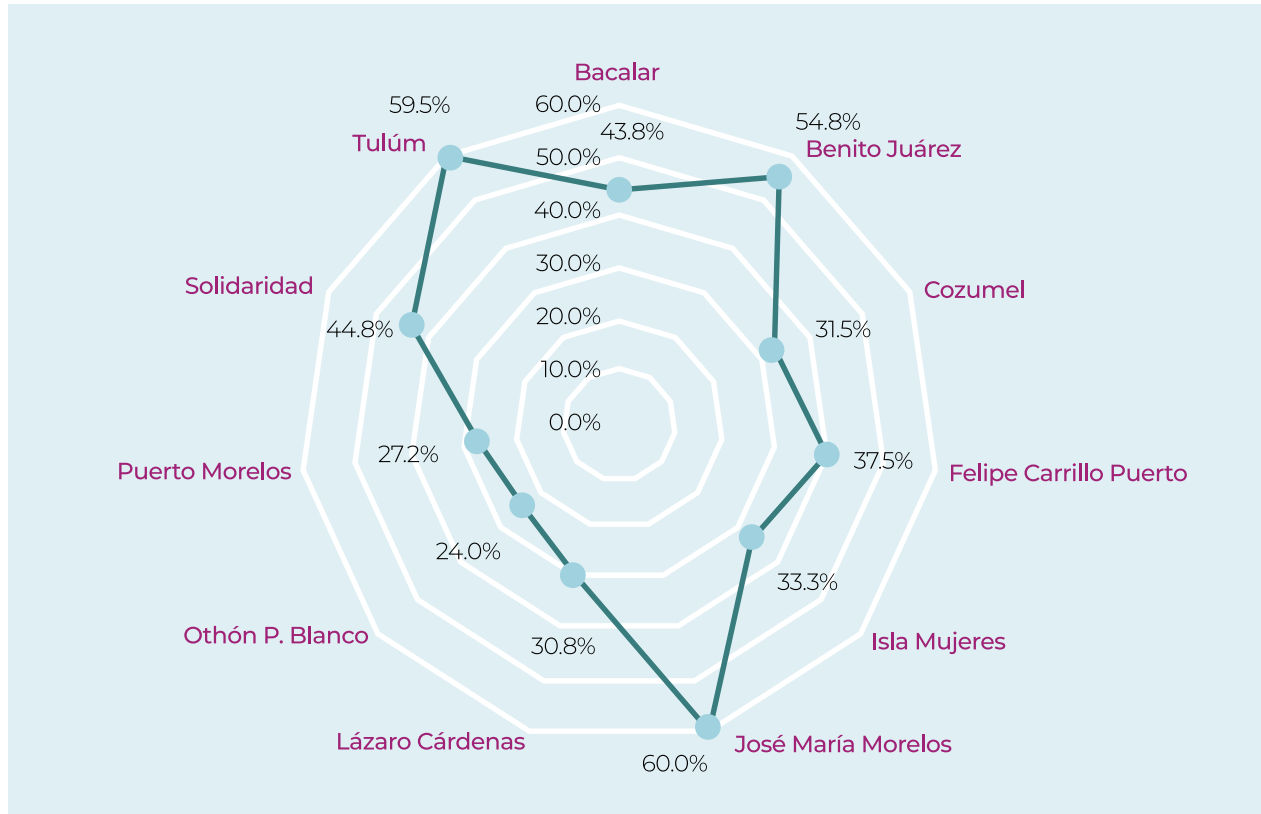
Fuente: INEGI, ENCIG, 2013-2015-2017-2019

Cabe destacar que Quintana Roo ocupa el cuarto lugar a nivel nacional en este último indicador (corrupción al realizar un trámite), luego de Durango, Ciudad de México y Estado de México. (INEGI, 2019)

Otro indicador que mide la ENCIG, es la tasa de incidencia de corrupción, la cual, a diferencia de la tasa de prevalencia, mide los actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 mil habitantes. En este indicador, para el año 2019 y acorde con información de la ENCIG, se ubica en 35,364 y se destaca un aumento del 60.4% respecto de la cifra reportada en 2017.

En el ámbito municipal y al preguntarse en la CDDPAE, 2019 si alguna vez les habían solicitado dinero para realizar un trámite, a nivel estatal 4 de cada 10 personas contestaron que sí. Llama la atención el porcentaje de respuestas afirmativas, por arriba de la media estatal en José María Morelos y Tulum y, por debajo en Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas, Othón P Blanco y Puerto Morelos.

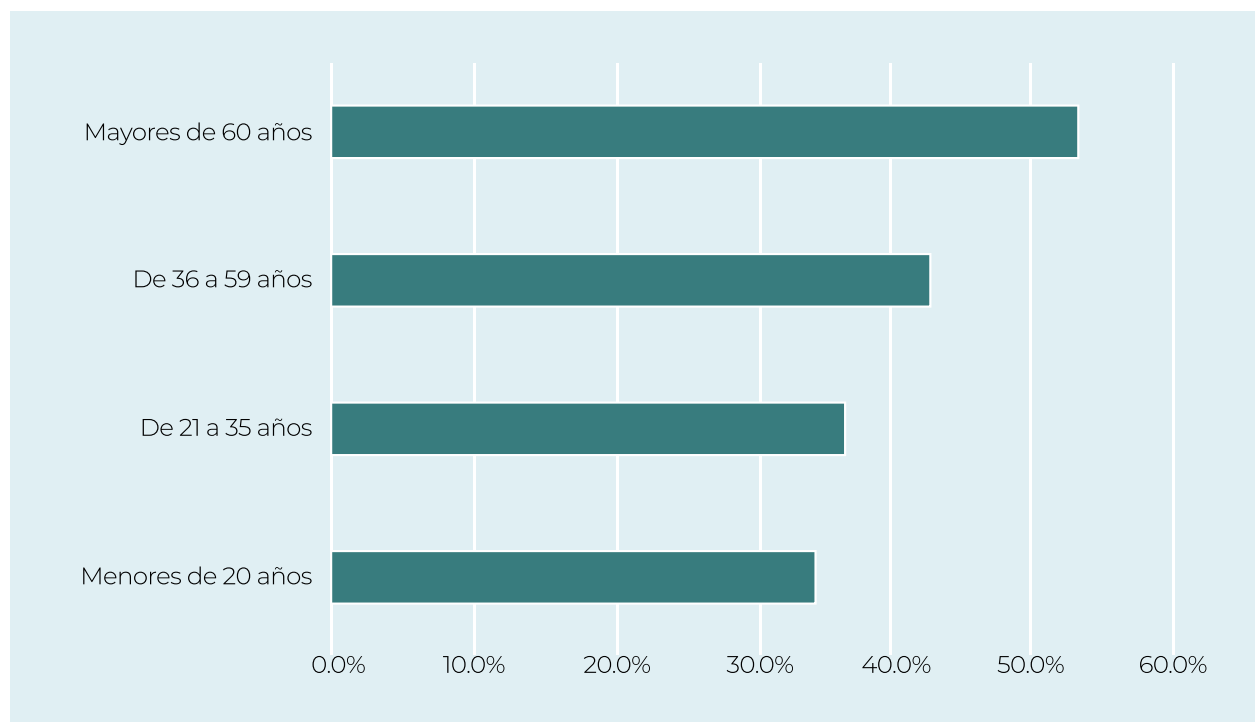
**Gráfica 17. ¿Te han solicitado alguna vez un moche para realizar un trámite?
Porcentaje de respuestas positivas por municipio
Quintana Roo, 2019**



Fuente: CDDPAE, 2019

Quando se analiza la información por sexo se observa que el 43% de los hombres responde de manera afirmativa, mientras que el 37% de las mujeres lo hacen en el mismo sentido. Con relación a grupos de edad, si bien no hay diferencias relevantes, llama la atención que a medida que asciende la edad, asciende el porcentaje de respuestas afirmativas.

Gráfica 18. ¿Te han solicitado alguna vez un moche para realizar un trámite? Porcentaje de respuestas positivas, por grupos de edad Quintana Roo, 2019

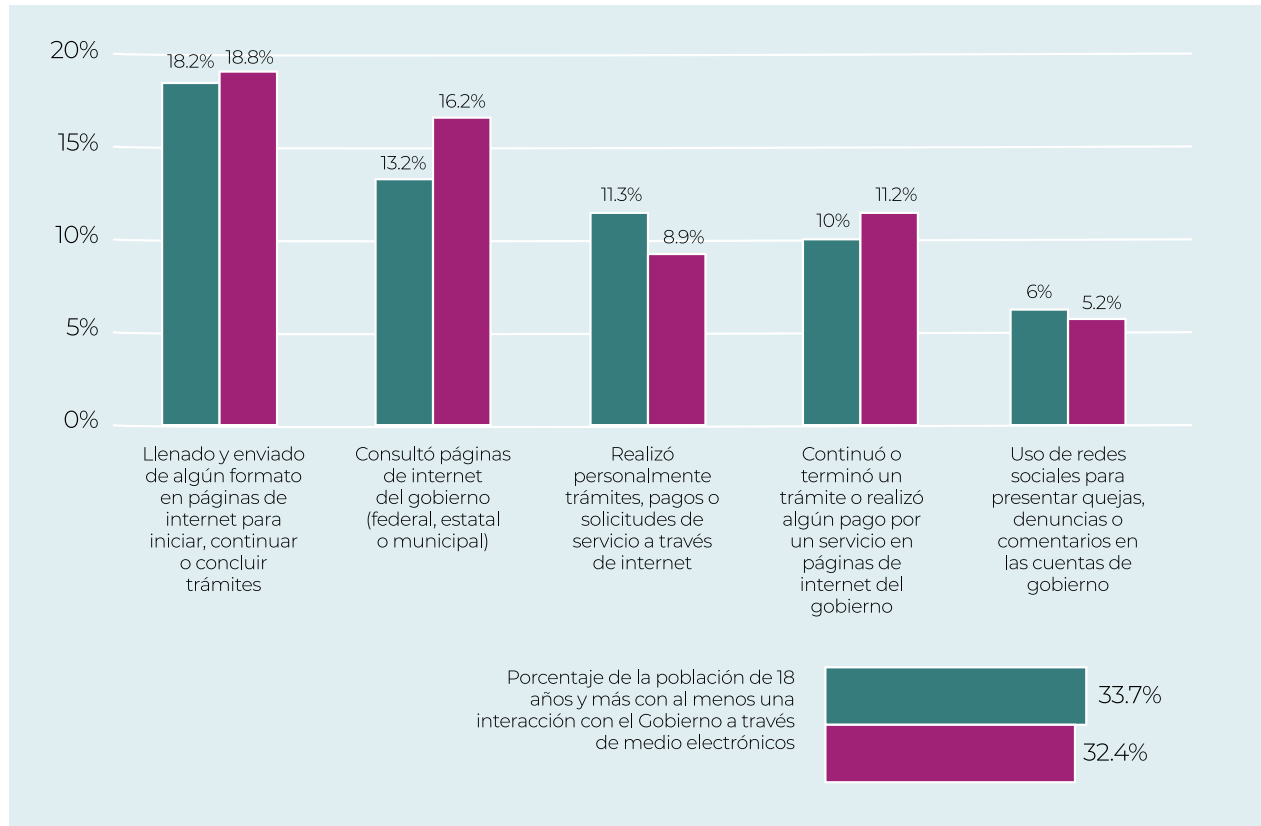


Fuente: CDDPAE, 2019

En Quintana Roo, en promedio una persona realizó 11.8 trámites, pagos o solicitudes de servicios en el año. De estos, 4 de cada 10 personas, acudieron a instalaciones de gobierno para realizarlos, lo cual habla del rezago en materia de digitalización de los trámites y servicios. Por su parte, 37% de las personas los realizaron vía cajero automático o quiosco inteligente y sólo 6.5% usaron internet. Cabe destacar que, a pesar de este bajo porcentaje (uso de internet) se nota un crecimiento entre 2017 y 2019 de casi cuatro puntos porcentuales. El pago en tiendas, bancos o farmacias fue del 10.7%. (INEGI, 2019)

Como se observa en la gráfica a continuación, sobre la digitalización de los trámites, la encuesta revela que menos de 2 personas de cada 10, llenó y envió algún formato por internet para iniciar, continuar o concluir trámites y 6% usó redes sociales para presentar quejas, denuncias o comentarios en las cuentas de gobierno.

**Gráfica 19. Interacción con el gobierno a través de internet.
Quintana Roo, 2019**



Quintana Roo



Nacional

Fuente: ENCIG, 2019

Es importante destacar que 6 de cada 10 personas que realizaron algún pago, trámite o solicitud de servicio reportaron haber tenido un problema. El problema más frecuentemente reportado (96%), fue el de haber encontrado barreras para la realización del trámite. También es importante aclarar que 14% reportaron haber enfrentado asimetrías de información como problema. Lo anterior da cuenta de los casos en los cuales la información sobre la documentación, pagos y requisitos en general, no se encuentra disponible, es confusa, ambigua o incompleta o bien, no resulta clara para la ciudadanía.

Cuando se evalúan los niveles de satisfacción con los trámites realizados, Quintana Roo se encuentra entre los estados peor calificados en nivel de satisfacción con el tiempo y trato destinado a trámites, pagos y solicitudes de servicios.



En cuanto al tipo de trámite donde más se reportan actos de corrupción son los que implican contacto con las autoridades de seguridad pública.

Tabla 17. Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 000 habitantes Quintana Roo, 2019

Trámite	Tasa
Contacto con autoridades de seguridad pública	63 409
Permisos relacionados con la propiedad	43 066*
Trámites para abrir una empresa	37 673*

*Las estimaciones no cuentan con la calidad estadística suficiente para realizar análisis cuantitativos, se muestran con fines cualitativos.

Fuente: ENCIG, 2019

A continuación, se presentan, por municipio, los trámites más mencionados en cuanto a solicitud de dinero, por fuera de lo establecido en la ley.

Tabla 18. Principales trámites en los cuales se les ha solicitado dinero, por fuera de lo establecido en la ley, por municipio Quintana Roo, 2019

Bacalar	Benito Juárez
<ol style="list-style-type: none"> 1. Licencia de manejo 2. Pago de multas por infracciones 3. Permiso para construcción 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expedición de licencias: funcionamiento, manejo 2. Pago de multas por infracciones 3. Otro (acelerar trámites)
Cozumel	Othón P Blanco
<ol style="list-style-type: none"> 1. Licencia de manejo 2. Emplacamiento 3. Pago de multas por infracciones 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pago de multas por infracciones 2. Expedición de licencias: funcionamiento, manejo 3. Otro (acelerar trámites)
Felipe Carrillo Puerto	Solidaridad
<ol style="list-style-type: none"> 1. Licencia de manejo 2. Permiso para construcción 3. Trámites "del bienestar" 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expedición de licencias: funcionamiento, manejo 2. Pago de multas por infracciones 3. Otro (acelerar trámites)
Puerto Morelos	Lázaro Cárdenas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Permiso para construcción 2. Pago de multas por infracciones 3. Licencia de manejo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trámites en registro civil 2. Licencia de manejo 3. Revisiones de CFE
Isla Mujeres	Tulum
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pago de multas por infracciones 2. Trámites en catastro municipal 3. Licencia de funcionamiento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Licencia de funcionamiento 2. Trámites ante el Ministerio Público 3. Pago de multas por infracciones
José María Morelos	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Trámites ante el Ministerio Público 2. Trámites en catastro municipal 3. Pago de multas por infracciones 	

Fuente: CDDPAE, 2019

En lo que respecta a la realización de trámites por parte de las unidades económicas (entendidas como establecimientos, desde una pequeña tienda hasta una gran fábrica) encargados de la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios, mientras que, a nivel nacional, en promedio, una empresa realiza casi 20 trámites en un año, en Quintana Roo el porcentaje sube a 24.7, ubicándose en el octavo estado con mayor promedio de trámites anuales.

A nivel nacional, 2 de cada 10 unidades económicas consideró que el marco regulatorio que implica: realizar trámites, atender normas, obtener licencias, sacar permisos y las inspecciones gubernamentales; representó un obstáculo para el logro de los objetivos de su negocio, en Quintana Roo, sube a 3 de cada 10, ubicándose en segundo lugar después de Jalisco. Además, se trata del estado en el que la mayor proporción (51.7%) de las unidades económicas consideraron que las condiciones para cumplir con el marco regulatorio aumentaron entre 2015 y 2016. (INEGI, 2016)

En el estado de Quintana Roo, el 72.6% de las unidades económicas emitieron opiniones desfavorables sobre las cargas administrativas, ubicándose entre los estados con mayor proporción de opiniones desfavorables en el país, sólo por debajo de Chiapas.

Durante 2016, en el país, poco más de la mitad de las unidades económicas reportó “gastos” al realizar acciones relacionadas con las regulaciones a las que están sujetas. En promedio, en el país, cada unidad económica reportó un costo de 48,871 pesos por cargas administrativas.

En Quintana Roo, el porcentaje de unidades que reportó costos sube a 74%, ubicándose en segundo lugar nacional después de Jalisco. El costo monetario de cumplimiento promedio para cada unidad económica asciende a 61,519 pesos.

En el estado, alrededor de 1 de cada 4 unidades económicas, reportaron haber encontrado al menos un problema en alguno de los trámites realizados. Al analizar por tipo de problemas se encuentra que:

- > Cerca del 78% reportaron barreras al trámite: “requisitos excesivos”, “costos excesivos”, “horarios restringidos” y “atención en ventanilla”
- > 20% reportan asimetrías de información: “obtener información incorrecta o

contradictoria”, “encontrar información sobre leyes o normas que regulan su funcionamiento”, “completar formatos, “falta de claridad”, “mala interpretación de las leyes” y “contradicción o contraposición con otra norma”)

- 31% reportan problemas con las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC): disponibilidad de medios electrónicos u otras causas.

En Quintana Roo, menos del 70% de las unidades que realizaron trámites se manifestaron satisfechos con el mismo encontrándose en el grupo de estados con menor porcentaje de satisfacción.

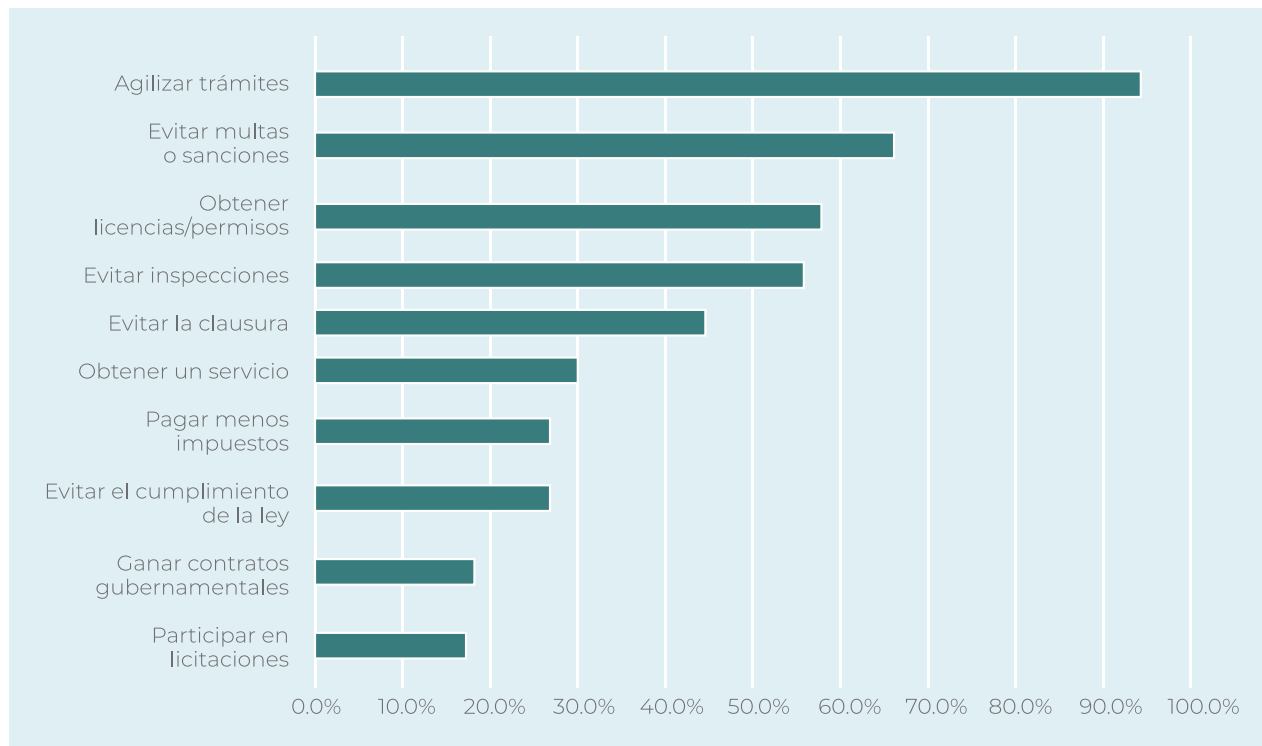
Por otra parte, en similitud con las demás entidades federativas del país, cada unidad económica del estado recibe en promedio 2 inspecciones al año, aunque se trata de los estados donde se reporta menor satisfacción con las mismas (64.9% reportaron encontrarse satisfechos con la inspección).

En 14 estados de la República, entre ellos Quintana Roo, las unidades económicas (de todos los tamaños) ubican que la corrupción se encuentra entre los 5 principales problemas que obstaculizan el crecimiento de las mismas. En Quintana Roo, una de cada 5 empresas manifiesta que la corrupción es un problema principal, ubicándose en quinto lugar después de la inseguridad, los trámites ante el gobierno, los impuestos y el aumento de precios en los insumos.

Al preguntarles de manera directa sobre la frecuencia de corrupción que perciben, el 80% manifestaron que ésta es frecuente o muy frecuente.

Como se observa en la gráfica a continuación, la principal causa, reportada por las unidades económicas, que las llevan a incurrir en actos de corrupción es la agilización de trámites, muy por debajo se ubica el evitar multas o sanciones.

Gráfica 20. Causas para incurrir en actos de corrupción, según percepción sobre su ejecución Quintana Roo, 2016



Fuente: ENCRIGE, 2016

Al igual que ocurre con las percepciones en lo individual, al preguntarles a las unidades económicas sobre la percepción de supuestos actos de corrupción, el conocimiento de estos y la participación directa, la tasa de ocurrencia disminuye. No obstante, y como se observa en la gráfica a continuación, Quintana Roo se ubica entre los primeros estados del país con las mayores tasas de corrupción, en cuanto a percepción, conocimiento y participación.

Tabla 19. Conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicio y contacto con autoridades e inspecciones en Unidades Económicas México, 2016

Estados	Percepción de supuestos actos de corrupción	Conocimiento por terceros de actos de corrupción	Participación en al menos un acto de corrupción
	Tasa de prevalencia ¹	Tasa de prevalencia ²	Tasa de prevalencia ³
Estados Unidos Mexicanos	5 232	2 936	1 093
Aguascalientes	4 320	2 445	858
Baja California	5 028	2 392	787
Baja California Sur	4 765	2 921	944
Campeche	4 575	2 496	814
Coahuila de Zaragoza	4 768	2 257	801
Colima	4 889	2 579	1 094
Chiapas	4 600	2 846	1 123
Chihuahua	5 594	3 112	1 019
Ciudad de México	6 193	3 770	1 504
Durango	3 363	1 863	621
Guanajuato	4 919	3 391	860
Guerrero	5 014	2 534	1 452
Hidalgo	4 215	2 673	693
Jalisco	5 959	3 322	764
Estado de México	4 792	3 104	1 663
Michoacán de Ocampo	5 354	2 531	990
Morelos	6 308	3 589	1 835
Nayarit	5 443	2 999	1 504
Nuevo León	5 361	2 265	579
Oaxaca	4 711	2 614	1 263
Puebla	5 176	3 519	1 551
Querétaro	3 060	1 770	552
Quintana Roo	6 284	3 853	2 077

San Luis Potosí	4 018	2 405	819
Sinaloa	5 234	2 197	801
Sonora	6 203	3 363	1 252
Tabasco	5 612	2 442	1 325
Tamaulipas	4 010	1 923	690
Tlaxcala	5 159	3 259	2 019
Veracruz de Ignacio de la Llave	4 922	2 775	1 050
Yucatán	5 074	2 607	859
Zacatecas	5 185	2 958	984

1 La tasa se calcula dividiendo el total de unidades económicas que realizaron por lo menos un trámite o fueron sujetas a una inspección y creen o han escuchado que existe corrupción, entre el total de unidades económicas que realizaron por lo menos un trámite o fueron sujetas a una inspección por 10 000 unidades.

2 La tasa se calcula dividiendo el total de unidades económicas que realizaron por lo menos un trámite o fueron sujetas a una inspección y tienen conocimiento de experiencias de corrupción en otra unidad económica, entre el total de unidades económicas que realizaron por lo menos un trámite o fueron sujetas a una inspección por 10 000 unidades.

3 La tasa se calcula dividiendo el total de unidades económicas que realizaron por lo menos un trámite o fueron sujetas a una inspección y que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de ellos, entre el total de unidades económicas que realizaron por lo menos un trámite o fueron sujetas a una inspección por 10 000 unidades.

Fuente: ENCRIGE, 2016

Contrataciones públicas

El Estado, en cualquiera de sus poderes y niveles de gobierno lleva a cabo contrataciones públicas, de montos variables, para desarrollar sus funciones constitucionales y legales. Se trata de una herramienta fundamental para el cumplimiento de los objetivos de estado, siempre y cuando se ejerzan los recursos para la provisión de bienes y servicios bajo estrictos criterios de calidad, oportunidad y costos. (Comisión Federal de Competencia Económica, 2018)

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

Dentro del ámbito de las interacciones que involucran al gobierno y a la ciudadanía, el tema de las contrataciones públicas es crucial debido a la finalidad de éstas, por un lado: posibilitan impulsar el desarrollo social y económico, pero por otro,

movilizan grandes montos económicos. Si éstas no se desarrollan con base en reglas y procedimientos claros, justificados y homologados, considerando en todo momento la posibilidad de conflictos de intereses, la existencia de espacios de riesgo para incurrir en hechos de corrupción es enorme. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020)

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

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

La heterogeneidad normativa actual para el ejercicio de recursos

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

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

De manera resumida, lo que este estudio presenta es que, aunque la regulación entre entidades federativas varía, existen situaciones comunes. Los principales obstáculos regulatorios se resumen en:

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

De las problemáticas mencionadas, la que aplica para el estado de Quintana Roo, según este estudio de la normatividad en la materia, es que las licitaciones en materia de obra pública pueden ser estatales o locales, lo cual restringe la concurrencia de proveedores, ya que solo permiten la participación de aquellos con domicilio fiscal en el estado, disminuyendo las probabilidades de competencia que garanticen las mejores condiciones de contratación. (Comisión Federal de Competencia Económica, 2016)

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

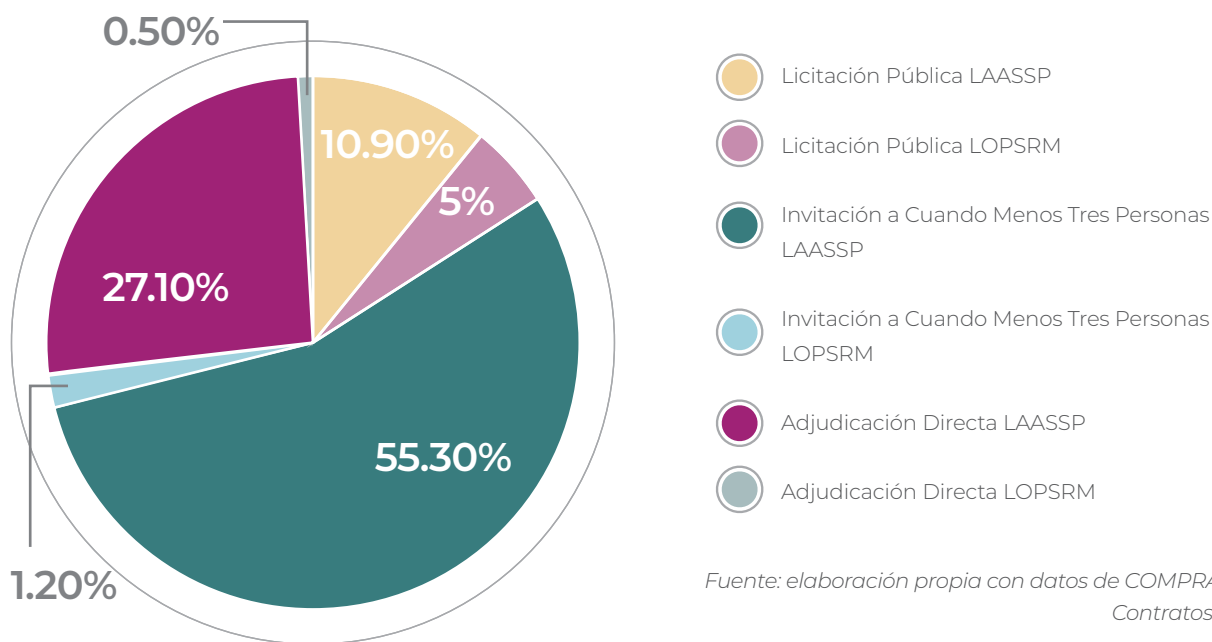
La falta de planeación abre paso a la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y los contratistas que se requieren, además coarta la capacidad de vigilar que los trabajos sean de calidad por no haberse precisado todas las condiciones al inicio. Lo anterior repercute en el encarecimiento posterior de la obra y en la necesidad de hacer ajustes que en sí mismos, abran paso a riesgos de corrupción. (México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C., 2016)

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

En ese año, se firmaron un total de 1038 contratos por una suma total de 708,548,169.8 pesos.

Como se observa en la tabla a continuación, menos del 16% de los contratos fue asignado a través de un proceso de licitación pública, reflejándose con ello lo contrario a lo establecido en las leyes en la materia, es decir, que los procesos de asignación a través de invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas deben ser la excepción y no la regla.

Gráfica 21. Contratos publicados en CompraNet Quintana Roo, 2019



También es interesante notar que, de los 873 contratos asignados por mecanismos de excepción, el 4% fue de montos iguales o mayores a 1 millón de pesos.

Cabildeo

El cabildeo es una práctica aún muy incipiente en la sociedad mexicana. Sirve a los propósitos específicos de grupos de interés, para posicionar sus temas en la agenda pública y de gobierno.

Sin duda alguna se trata de una herramienta sumamente poderosa ya que en sí misma encierra el ejercicio de derechos como el acceso a la información pública y la participación activa, sin embargo, sin principios y normas claras de funcionamiento, puede albergar riesgos de corrupción.

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

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

Raíz causal 4. Débil involucramiento de la sociedad y el sector privado.



6.6 Causa 4: Débil involucramiento de la sociedad y el sector privado

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

Participando por México, 2016

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

Por otro lado, se observa también la inexistencia de los procesos educativos formales para la prevención de la corrupción, así como la carencia de cuerpos académicos para el desarrollo de líneas de investigación en la materia.

El sector empresarial, como un relevante sector social por donde pasan importantes flujos de intercambio de recursos, también debe asumir su

papel en el tema, incorporando en su quehacer rutinario, políticas de integridad empresarial.

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

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

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

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

En Quintana Roo, los ejercicios reales de Gobierno Abierto son apenas incipientes. Si bien existen mecanismos de participación, exigidos por ley para el desarrollo de planes y programas estatales y municipales (planes de

desarrollo) principalmente, las posibilidades reales de hacer incidencia política, es decir, ir más allá de la consulta popular para participar activamente en las decisiones de gobierno, son aún muy limitadas.

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

Según este Censo, en 2018 en Quintana Roo, la Administración Pública estatal ha abierto un total de 17 espacios para la participación y/o consulta ciudadana en diversos temas de interés, siendo educación y contraloría los que, en mayor medida, recibieron propuestas y/o peticiones.

Por otro lado, las administraciones públicas municipales, en total, según información del año 2016, abrieron 103 espacios. Las áreas que más peticiones y/o propuestas recibieron fueron planeación y evaluación y tránsito.

Tabla 20. Espacios para la participación y/o consulta ciudadana y número de propuestas recibidas en las administraciones públicas Quintana Roo, 2018

Temas	Administración Pública del Estado		Administración Pública Municipales	
	Espacios para la participación y/o consulta ciudadana	Número de propuestas y/o peticiones recibidas en la Administración Pública Estatal	Espacios para la participación y/o consulta ciudadana	Número de propuestas y/o peticiones recibidas en las administraciones públicas municipales
Planeación y evaluación	1	2	6	862
Contraloría	1	1083	6	0
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	1	2	4	2
Transparencia	1	225	5	0
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	1	0	0	0
Seguridad pública	1	40	7	61
Tránsito	0	0	4	4
Protección civil	1	15	4	12
Servicios públicos	0	0	8	35
Obras públicas	1	84	10	1
Desarrollo urbano	1	0	7	2
Desarrollo social	1	80	7	30
Desarrollo económico	1	3	3	0
Medio ambiente y ecología	1	0	6	21
Desarrollo rural	0	0	3	30
Presupuesto participativo	1	0	0	0
Educación	1	28842	6	6

Cultura	1	0	3	20
Deporte	1	0	5	19
Salud	0	0	8	35
Energía	0	0	1	0
Turismo	1	31	4	41
Otros	1	19	0	0

Fuente: INEGI, CNGSPySP y CNGMyD, 2018

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

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

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

Para el estado de Quintana Roo, se encontró que todos los municipios⁸ cuentan con normatividad municipal sobre participación ciudadana y similares, pero sólo el 78% contemplan mecanismos de participación ciudadana en la misma.

Según la normatividad vigente, ningún municipio del estado cuenta con mecanismos de democracia directa ni de atención ciudadana. En cambio,

⁸ Nótese que en 2015, el estado de Quintana Roo contaba con 10 municipios. El Decreto por medio del cual se creó el Municipio de Puerto Morelos, entró en vigor en enero de 2016. Tampoco se tuvo en cuenta el Municipio de Bacalar. Por su parte los Municipios de Felipe Carrillo Puerto y Cozumel, no enviaron información. De allí que todos los hallazgos contemplan a los municipios de Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Solidaridad, Tulum, José María Morelos y Othón P. Blanco.

según las normatividades municipales existen mecanismos consultivos y de democracia deliberativa, como es el caso de los COPLADEMUN.

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

El estudio concluye, que en general, en el país, predominan mecanismos que generan una participación consultiva o selectiva en procesos de toma de decisión, sin embargo, la generación y consolidación de espacios y mecanismos de incidencia directa en la toma de decisiones alrededor de todo el ciclo de vida de las políticas públicas, es un tema pendiente en la agenda de todos los niveles de gobierno. (Participando por México, 2016)

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

Como se comentó en líneas previas, Gobierno Abierto es un concepto reciente en las agendas públicas y gubernamentales que integra el componente de transparencia con el de participación ciudadana, bajo modalidades que va desde la consulta hasta

la co-creación. (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2016 y 2017)

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

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

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

En el año 2019, se publicó la segunda edición de este índice, el cuál arrojó un resultado nacional de 0.52, valor que representa un incremento de 13 décimas respecto a la medición de

2017. La calificación obtenida en el Índice de Gobierno Abierto (IGA) resulta de un promedio simple de las calificaciones en dos dimensiones. La calificación de la dimensión de transparencia es de 0.64, y está compuesta por transparencia desde la perspectiva gubernamental (0.72) y desde la ciudadana (0.56), mientras que la dimensión de participación es de 0.41, y está compuesta por la calificación de participación desde la perspectiva gubernamental (0.19) y participación desde la ciudadanía (0.58).

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

Como se mencionó, ambas dimensiones son analizadas desde la perspectiva gubernamental y ciudadana. En el caso específico de la dimensión de participación ciudadana, desde la perspectiva de gobierno, se evalúa en qué medida el gobierno dispone de una oferta de mecanismos para la participación ciudadana. Por su parte, desde la perspectiva ciudadana, se analiza qué tanto la ciudadanía tiene las posibilidades de activar los mecanismos que le posibilitan la participación real para incidir en

su desempeño cotidiano. Bajo este enfoque, el ejercicio muestra que los gobiernos no cuentan con mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones y cuando los tiene, son mínimos, dispersos e ineficaces y, aunado a ello, la ciudadanía no logra participar activamente en la toma de decisiones.

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

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

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

Para el caso de Quintana Roo, el IGA fue de 0.58 (18 décimas más respecto de la calificación en 2017), observándose, al igual que en el caso nacional, calificaciones por encima de 0.50 para el caso de transparencia (0.72) y menores cuando se mide la participación ciudadana (0.45).

En la tabla a continuación se muestran las calificaciones de Quintana Roo para los dos años de reporte, donde se observan incrementos en las calificaciones de todas estas las dimensiones.

Tabla 21. Calificaciones globales y por subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto Quintana Roo, 2017 y 2019

	2017	2019
Índice de Gobierno Abierto IGA	0.40	0.58
Subíndice de Transparencia	0.53	0.72
Transparencia perspectiva gubernamental TG	0.51	0.85
Transparencia perspectiva ciudadana TC	0.56	0.59
Subíndice de participación	0.26	0.45
Participación: perspectiva gubernamental PG	0.14	0.32
Participación: perspectiva ciudadana PC	0.38	0.52

Fuente: elaboración propia con base en INAI y CIDE, Métrica de Gobierno Abierto, Fichas estatales, 2017 y 2019

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

En el año 2017, Alianza para el Parlamento Abierto (APA) en México, llevó a cabo el Diagnóstico de Parlamento Abierto⁹ con el objetivo de ofrecer elementos concretos para mejorar el desempeño de las instituciones legislativas en materia de rendición de cuentas.

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

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

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

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

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

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

⁹ El concepto de Parlamento Abierto hace alusión a una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones (rendición de cuentas), que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva e involucra en sus procesos a la pluralidad de grupos políticos y sociales, todo lo anterior, usando estratégicamente las TIC. (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017)

y organización de los procedimientos e instancias de transparencia del congreso local. No obstante, lo que se ha podido constatar es que, si bien los congresos cumplen con esta obligación, no han avanzado en la implementación de mecanismos avanzados de transparencia proactiva, accesible y amigable a las personas que consultan, es decir, solamente, se limitan a cumplir la ley.

Los principios que obtuvieron las peores calificaciones son:

- > **Información sobre legisladores y servidores públicos:** en este rubro se califica la disponibilidad de información sobre las y los legisladores, el ejercicio de la función pública de representación que tiene asignada e información patrimonial y de intereses. Se obtiene una baja calificación debido a la baja calidad de la información publicada, además de constatar la inexistencia de la información sobre situación patrimonial y de conflictos de interés. Esto último figura como obligación en las leyes del SNA, aunque su publicidad no es obligatoria.
- > **Legislan a favor del gobierno abierto:** Quintana Roo no incluye las acciones de gobierno abierto en su marco normativo, aunque hay ejercicios estatales bajo sus principios. Se trata de una agenda incipiente aún con necesidades específicas de fortalecimiento.
- > **Conflictos de interés:** busca evaluar la existencia de disposiciones que eviten y detecten el conflicto de interés, es decir, sólo detecta si está regulado de manera interna en leyes o reglamentos. En Quintana Roo, las y los diputados tienen la obligación de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tengan un potencial conflicto de interés; no obstante, no hay regulación específica sobre cabildeo, no se publican los casos de conflicto de interés que surgen en la legislatura, ni se cuenta con obligación de presentar declaración de intereses al inicio de la legislatura, ni mucho menos, con un registro público actualizado de éstas.
- > **Información presupuestal y administrativa:** en este rubro, desde la fecha en que reporta el estudio y la actual, se observan avances, aunque aún falta información correspondiente a presupuesto aprobado y ejercicio por los órganos administrativos y el presupuesto aprobado y ejercido por legislador.
- > **Datos abiertos y software públicos:** hay faltantes importantes de información, como por ejemplo, las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales, los

registros de votaciones, las versiones estenográficas y presupuestos, todos estos en formatos abiertos. Tampoco se utilizan *softwares* públicos.

Finalmente, una situación reiterada en el congreso estatal es que, al producirse un cambio en la legislatura, se deja de ofrecer información de la legislatura mientras aún no está disponible la información de la nueva. (Alianza para el Parlamento Abierto , 2017)

Tabla 22. Diagnóstico de Parlamento Abierto, desglosado por principios Quintana Roo, 2017

Principio	Resultado	Análisis de resultados
1. Derecho a la información.	100%	Cumple en su totalidad con las variables del indicador, por lo que se garantiza el acceso a la información.
2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.	62%	No cuenta con información suficiente acerca de la integración y toma de decisiones. Sí se regulan mecanismos de participación ciudadana
3. Información Parlamentaria.	71%	Divulga información general sobre la integración y el número de comisiones, pero no está actualizada o completa
4. Información presupuestal y administrativa.	0%	No publica información alguna sobre el ejercicio del presupuesto.
5. Información sobre legisladores y servidores públicos.	39%	Las fichas de los legisladores contienen información general. No incluye información específica
6. Información histórica.	100%	Cuenta con una sección sobre las legislaturas anteriores
7. Datos abiertos y software público.	0%	No se usan formatos de datos abiertos y software público. No se facilita la descarga masiva de información
8. Accesibilidad y difusión.	67%	Promueven la transmisión en tiempo real. No mencionan los requisitos de acceso a las sesiones.
9. Conflicto de interés.	14%	Se regula el conflicto de interés. No hay información del resto de variables.
10. Legisla a favor del gobierno abierto.	33%	No ha aprobado leyes que impulsen la agenda de gobierno abierto, pero sí promueve la agenda.

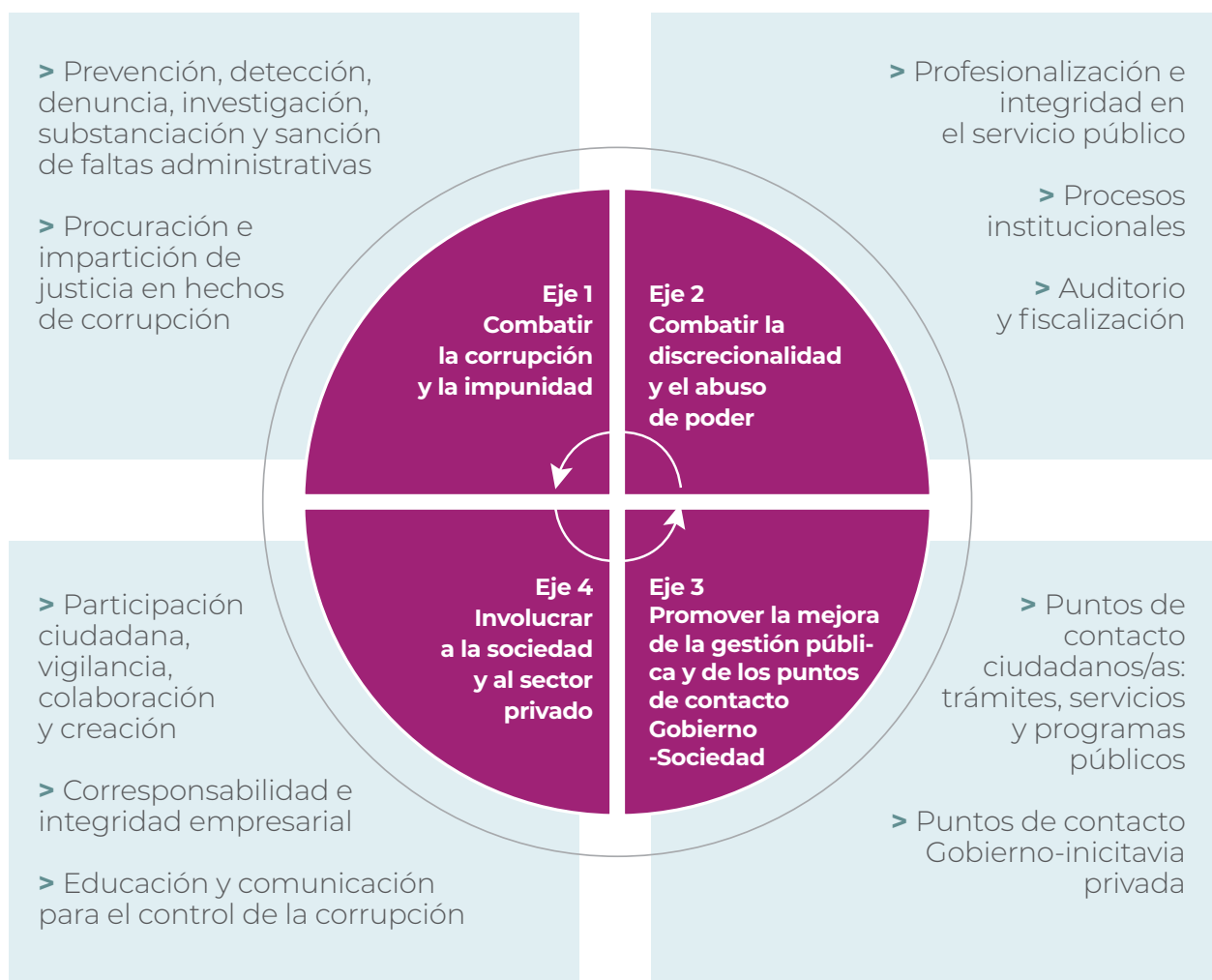
Muy satisfactorio (81 a 100) . Satisfactorio (61 a 80) . Insatisfactorio (41 a 60) . Muy insatisfactorio (21 a 40) . No cumple (0 a 20)

Fuente: Elaboración propia con información de Alianza para el Parlamento Abierto en México, 2017

7. Diseño estratégico

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

Estructura de ejes y temas de la PAEQROO



Además, con el fin de lograr una articulación armoniosa, integral, pertinente y sostenible, la PAEQROO establece 5 principios transversales cuya misión es permear todo el ciclo de vida de este instrumento: diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

1. Coordinación institucional. Para un adecuado desarrollo de la Política es clave la articulación, la coordinación, el intercambio de información y la vinculación entre las diversas instancias y entes públicos que conforman el SAEQROO. Así como la coordinación con otros sistemas de alta relevancia como el Sistema Estatal de Fiscalización (SEF), el Sistema Estatal de Archivos y el Sistema Estatal de Transparencia y, a su vez, entre estos y los demás entes públicos del estado y los municipios, para mejorar los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

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

El énfasis en la perspectiva de género se explica por la clara afectación diferenciada que tiene la corrupción en las mujeres y los hombres. Adicionalmente, existen claros indicios de que es este grave problema una de las causas sustantivas de las desigualdades sociales, económicas y políticas que frenan el desarrollo sostenible de las mujeres,

3. Gobierno abierto y participación social. La falta de claridad en los procesos de gobierno y la opacidad, han sido temas ampliamente detectados a lo largo del diagnóstico. De allí, que una medida de acción transversal sea la apertura del Estado para llegar a ejercicios verdaderos de gobierno abierto. Estos deben incluir sus tres pilares fundamentales: transparencia, colaboración o apertura por parte del gobierno y participación ciudadana, a través de procesos sustantivos de colaboración y co-creación entre autoridades de los tres niveles de gobierno y la sociedad civil.

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

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

5. El Enfoque de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 es un plan de acción compuesto por 17 ODS y 169 Metas en favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la formación de alianzas para el desarrollo. El Enfoque de Agenda 2030 se explica como un conjunto de principios y criterios encaminados a promover la construcción de contextos o entornos de desarrollo sostenible. La transversalización de la Agenda 2030, consiste en hacer presente este enfoque en el ciclo de vida de las políticas, los planes y los programas públicos.

7.1 Estructura narrativa: ejes, objetivos específicos y prioridades.

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

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

- a) El corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor.
- b) El mediano plazo en un periodo de entre tres y seis años.
- c) Finalmente, el largo plazo contempla prioridades de entre 6 a 10 años.

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

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

Tabla 23. Estructura de ejes y objetivos del diseño estratégico de la PAEQROO

<p>Eje 1 Combatir la corrupción y la impunidad</p>	<p>Objetivo específico 1 Promover los mecanismos de coordinación entre las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción.</p>
<p>Eje 2 Combatir la discrecionalidad y el abuso de poder</p>	<p>Objetivo específico 2 Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de expedientes por faltas administrativas y carpetas de investigación por causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.</p>
	<p>Objetivo específico 3 Fortalecer el servicio público mediante la implementación del servicio profesional de carrera y mecanismos de integridad homologados a la escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, imparcialidad, máxima publicidad, consistencia estructural, capacidad funcional y ética.</p>
	<p>Objetivo específico 4 Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación con un enfoque de gobierno abierto, derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción.</p>
	<p>Objetivo específico 5 Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas.</p>

Eje 3 Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	Objetivo específico 6 Promover la implementación de programas, esquemas y mecanismos de mejora regulatoria, que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establece la ciudadanía y empresas con el gobierno, al realizar trámites en ventanilla, y acceder a programas y servicios públicos.
	Objetivo específico 7 Impulsar la adopción y homologación de un marco regulatorio integral en materia de contrataciones públicas abiertas, asociaciones público, privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.
Eje 4 Involucrar a la sociedad y el sector privado	Objetivo específico 8 Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento e inclusión social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.
	Objetivo específico 9 Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.
	Objetivo específico 10 Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Eje 1 Combatir la corrupción y la impunidad

Objetivo específico 1

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030	
Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 10, 16, 17	1, 11,
5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14	1.4, 11.3

Corto plazo

<p>Prioridad 1: Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, substanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 1: OIC¹¹, SECOES, TJAQROO y ASEQROO</p>
<p>Prioridad 2: Establecer las bases para la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de faltas administrativas y/o hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 2: OIC, SECOES, FECC y ASEQROO</p>

¹¹Se refiere a los OIC del Poder Judicial, Poder Legislativo, municipios y órganos constitucionales autónomos.

Mediano plazo

<p>Prioridad 3: Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, derivados de la implementación del Sistema Local de Información y su incorporación a la Plataforma Digital Nacional.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 3: OIC, SECOES, ASEQROO y FECC (SESAEQROO)</p>
<p>Prioridad 4: Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 4: IDAIPQROO, OIC, SECOES, TJAQROO, FECC, ASEQROO, CJE y CPC</p>

Largo plazo

<p>Prioridad 5: Impulsar la mejora y homologación a la escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de la ciudadanía, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 5: OIC, SECOES, FECC, CJE y ASEQROO</p>
<p>Prioridad 6: Generar y ejecutar procesos de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción, homologados al ámbito nacional, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 6: OIC, SECOES, FECC Y ASEQROO</p>

Objetivo específico 2

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030



Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 10, 16, 17	1, 11,
5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14	1.4, 11.3

Corto plazo

<p>Prioridad 7</p> <p>Coadyuvar en el fortalecimiento de una política de procuración e impartición de justicia, alineada a la nacional, en materia de delitos por hechos de corrupción.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 7: FECC, TJAQROO Y CJE</p>
<p>Prioridad 8:</p> <p>Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 8: OIC, SECOES, TJAQROO, FECC, ASEQROO, CJE y CPC (SESAEQROO)</p>
<p>Prioridad 9:</p> <p>Fortalecer institucionalmente a la FECC del Estado de Quintana Roo, así como a sus capacidades de investigación en materia de delitos por hechos de corrupción.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 9: FECC y CPC.</p>

Prioridad 10:

Implementar mecanismos de justicia abierta que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

Instituciones responsables de coordinar**la prioridad 10:**

IDAIPQROO, OIC, SECOES, TJAQROO, FECC, ASEQROO, CJE y CPC.

Eje 2 Combatir la discrecionalidad y el abuso de poder

Objetivo específico 3

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030



Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 10, 16, 17	1, 11,
5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14	1.4, 11.3

Corto plazo

<p>Prioridad 11: Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de actuación bajo conflicto de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 11: OIC, SECOES, ASEQROO y CJE</p>
<p>Prioridad 12: Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño, con enfoque de derechos humanos y género, de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público, enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 12: OIC, SECOES, ASEQROO, CJE y CPC</p>

Mediano plazo

<p>Prioridad 13: Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, que incluya enfoque de derechos humanos y género, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 13: OIC, SECOES, ASEQROO, CJE y CPC.</p>
<p>Prioridad 14: Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 14: OIC, SECOES, ASEQROO, CJE y CPC.</p>

Objetivo específico 4

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

Corto plazo

<p>Prioridad 15: Implementar un modelo de evaluación del desempeño del SAEQROO, que incluya el enfoque de derechos humanos y género, junto con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción (conforme a lineamientos técnicos emitidos por la SESNA).</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 15: CPC y SESAEQROO</p>
<p>Prioridad 16: Fomentar el desarrollo de políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva en el ciclo presupuestal y los programas públicos, que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, en colaboración con el Órgano Garante, su coordinación con las unidades de transparencia y su vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 16: IDAIPQROO, OIC, SECOES, ASEQROO y CPC</p>

Mediano plazo

<p>Prioridad 17: Fortalecer a través de mecanismos de gobierno abierto la evaluación de los programas presupuestarios, con enfoque de derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 17: IDAIPQROO, OIC, SECOES y CPC, SESAEQROO</p>
<p>Prioridad 18: Impulsar la consolidación y evaluación de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 18: OIC, SECOES y ASEQROO</p>

Largo plazo

<p>Prioridad 19: Impulsar políticas de archivo y procesos homologados de gestión documental, en colaboración con el Sistema Estatal de Archivos y el Órgano Garante, que mejoren la calidad de la información que las entidades públicas registran mediante sistemas informáticos actualizados.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 19: IDAIPQROO, OIC, SECOES, ASEQROO y CJE</p>
--	--

Objetivo específico 5

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

Corto plazo

Prioridad 20:

Impulsar la coordinación para la integración del SEF para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 20:

OIC, SECOES y ASEQROO, SESAEQROO

Mediano plazo

Prioridad 21:

Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 21:

OIC, SECOES, ASEQROO, CPC y SESAEQROO

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

Objetivo específico 6

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030



Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 10, 16, 17	1, 13,
5.5, 10.2, 16.7, 17.17	1.3, 13.3

Corto plazo

Prioridad 22:

Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 22:

OIC, SECOES y CPC (SESAEQROO)

Mediano plazo

Prioridad 23:

Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria.

Instituciones responsables de coordinar

la prioridad 23:
IDAIPQROO, OIC, SECOES y CPC

Largo plazo

Prioridad 24:

Generar a través de mecanismos de gobierno abierto un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo estatal de programas sociales y un padrón universal de derechohabientes.

Instituciones responsables de coordinar

la prioridad 24:
OIC, SECOES, IDAIPQROO y CPC

Objetivo específico 7

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030



Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 10, 11, 16, 17	1, 13,
5.5, 10.5, 11a, 16.5, 17.17	1.3, 13.3

Corto plazo

Prioridad 25:

Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno - sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.

Instituciones responsables de coordinar

la prioridad 25:
OIC, IDAIPQROO,
SECOES, ASEQROO,
CJE y CPC

Mediano plazo

<p>Prioridad 26: impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 26: OIC, ASEQROO, SECOES y CPC</p>
<p>Prioridad 27: Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, con especial atención a infraestructura, obra pública, seguridad pública y atención de emergencias sanitarias o fenómenos hidrometeorológicos, en colaboración con el Órgano Garante y su vinculación con el SNT.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 27: IDAIPQROO, OIC, SECOES, ASEQROO y CPC</p>

Largo plazo

<p>Prioridad 28: Desarrollar e implementar un sistema de contratación pública abierta, sobre compras, adquisiciones y obras públicas, que incluya un padrón estatal de proveedores del sector público vinculados al Sistema Local de Información y a la Plataforma Digital Nacional.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 28: IDAIPQROO, SECOES, ASEQROO, CJE y CPC (SESAEQROO)</p>
<p>Prioridad 29: Promover la creación y adopción de criterios y estándares de datos abiertos unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de discrecionalidad, y mejoren su transparencia y fiscalización.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 29: SECOES, ASEQROO, IDAIPQROO y CPC</p>

Eje 4 Involucrar a la sociedad y el sector privado

Objetivo específico 8

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030	
Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 10, 11, 16, 17	1, 13,
5.5, 10.5, 11a, 16.5, 17.17	1.3, 13.3

Corto plazo

<p>Prioridad 30: Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente, de derechos humanos y género, y de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 30: OIC, IDAIPQROO, SECOES y CPC</p>
<p>Prioridad 31: Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el Órgano Garante y su vinculación con el SNT.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 31: OIC, SECOES, IDAIPQROO y CPC</p>

Mediano plazo

<p>Prioridad 32: Crear un catálogo estatal de mecanismos de participación ciudadana que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 32: FECC, OIC, SECOES y CPC</p>
<p>Prioridad 33: Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 33: OIC, SECOES y CPC</p>

Objetivo específico 9

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030	
	
Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 8, 10, 11, 16, 17	1
5.5, 8.8, 8.9, 10.5, 11a, 16.5, 17.17	1.3

Corto plazo

<p>Prioridad 34: Fortalecer el papel del CPC en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 34: OIC, SECOES y CPC</p>
<p>Prioridad 35: Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras en el estado, que impulse la adopción de buenas prácticas internacionales en la materia dentro de sus sectores que se vincule con gobierno para cocrear procesos eficaces y eficientes.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 35: OIC, SECOES y CPC</p>

Mediano plazo

Prioridad 36:

Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES)

Instituciones responsables de coordinar

la prioridad 36:

OIC, SECOES y CPC

Objetivo específico 10

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

Contribución con los ODS de la Agenda 2030



Contribución directa con las metas de los ODS	Contribución indirecta con las metas de los ODS
5, 8, 10, 11, 16, 17	1
5.5, 4.1, 4.5, 10.5, 11a, 16.5, 17.17	1.3

Corto plazo

<p>Prioridad 37: Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 37: OIC, SECOES y CPC</p>
<p>Prioridad 38: Colaborar con la Secretaría de Educación de Quintana Roo en materia de formación cívica, ética, integridad, enfoque de derechos humanos y género para la incorporación de estos contenidos en los programas educativos.</p>	<p>Instituciones responsables de coordinar la prioridad 38: SECOES y CPC</p>

Mediano plazo

Prioridad 39:

Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en el Poder Legislativo.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 39:

ASEQROO, IDAIPQROO Y CPC

Largo plazo

Prioridad 40:

Articular esfuerzos para la realización de campañas de comunicación, con enfoque de derechos humanos y género, sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Instituciones responsables de coordinar la prioridad 40:

IDAIPQROO, SECOES, TJAQROO, FECC, ASE-QROO, CJE y CPC

7.2 Sistema de indicadores

La PAEQROO adquirirá su debida dimensión de política pública orientada a resultados en la medida en que se acompañe y mida su desempeño. En este sentido, la identificación, determinación y medición de indicadores resulta una herramienta elemental para conocer su comportamiento.

Es por ello que en esta Política se contempla un sistema de indicadores estratégicos orientados a medir el grado de consecución de los objetivos asociados a los ejes establecidos en este instrumento.

La siguiente matriz presenta un conjunto de indicadores que han sido ampliamente discutidos y analizados por las y los integrantes del SAEQROO, para posteriormente ser aprobados para su medición. Al respecto, cabe mencionar que el CC del SAEQROO se compromete a establecer la línea de base de los indicadores internos (1.1, 1.2 y 1.3) así como las metas al 2025 y 2030 para cada uno de ellos (internos y externos), al transcurrir un año de la aprobación de la presente Política.

Por su parte, conviene precisar que los indicadores a continuación detallados no son limitativos ni definitivos y que, tras el proceso de determinación de las líneas de base y metas, pueden ser completados o sustituidos por otros que ofrezcan mayor pertinencia y calidad al sistema de medición de esta Política¹¹.

¹¹ El indicador vinculado a la medición de los procesos de justicia penal se establecerá en los mismos términos que los indicadores internos, tras transcurrir un año de aprobada la PAEQROO.

Ejes	Indicadores estratégicos	Institución que genera la información	Fuente de verificación
Eje 1 Combatir la corrupción y la impunidad en el estado de Quintana Roo	1.1 Porcentaje de resoluciones por faltas administrativas no graves derivados de carpetas de inicio de investigación por faltas administrativas no graves y que se reportan mediante formato de datos abiertos.	SECOES y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.	Informes generados por la SECOES y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.
	1.2 Porcentaje de sentencias emitidas por faltas administrativas graves respecto del total de expedientes iniciados en ese rubro y que se reporta mediante formato de datos abiertos.	TJAQROO.	Informe Anual del TJAQROO.
Eje 2 Combatir la discrecionalidad y el abuso de poder	2.1 Puntaje obtenido en el factor ausencia de corrupción del índice de Estado de Derecho para Quintana Roo	WJP	Informe del índice de Estado de Derecho para el estado de Quintana Roo generado por el WJP
	2.2 Existencia de servicio civil de carrera en los entes públicos en el estado de Quintana Roo	INEGI	CNGSPySPE del INEGI.
	2.3 Índice de avance del modelo PbR-SED en el estado de Quintana Roo	SHCP	Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la LGCG, de la SHCP.
	2.4 Índice de Información Presupuestal Estatal	IMCO	Índice de Información Presupuestal Estatal para Quintana Roo
	2.5 Índice de Información del Ejercicio del Gasto	IMCO	Índice de Información del Ejercicio del Gasto para Quintana Roo

Eje 3 Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto Gobierno-sociedad	3.2 Porcentaje de población que sufrió un acto de corrupción y no denunció	INEGI	ENCIG
	3.3 Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personalmente, por cada 100 mil habitantes	INEGI	ENCIG
	3.4 Tasa de prevalencia de delitos de corrupción, por cada diez mil unidades económicas	INEGI	Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE)
Eje 4 Involucrar a la sociedad y al sector privado	4.1 Resultado de la Métrica de Gobierno Abierto para el estado de Quintana Roo	CIDE	Resultado de la Métrica de Gobierno Abierto para el estado de Quintana Roo

A fin de abonar con el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas se presenta el formato de ficha técnica (ver anexo 5. Formato de ficha técnica de indicadores) que deberá ser cumplimentado para cada uno de los indicadores adoptados en esta Política, tras el ejercicio de identificación de líneas base y proyección de metas al 2025 y 2030. El propósito de contar con fichas técnicas tiene como función hacer pública la forma en que se calculan los valores de los indicadores además de comunicar los detalles técnicos que facilitan su comprensión. ←

8. Implementación, seguimiento y evaluación

8.1 Implementación

La implementación supone la ejecución de las prioridades formuladas en la fase de diseño de la Política a través de acciones sistemáticas asignadas a áreas responsables, recursos económicos y materiales específicos. En esencia, es la etapa reveladora que busca transformar en resultados concretos los objetivos de una política.

Cabe recordar que la implementación se enmarca en el ciclo de vida de cualquier instrumento de planeación y programación y que debe transitar por 5 fases elementales: el diagnóstico, el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación.

La PAEQROO ha sido pensada y diseñada para que su curso por la fase de implementación se desarrolle con eficacia, pertinencia, coordinación y legalidad. Para ello se cuenta con una estrategia encaminada a identificar y atender dos factores en los que hay que incidir especialmente:

- 1) La coordinación entre los miembros del SAEQROO, los sistemas contemplados en la PAEQROO y los actores clave.
- 2) El desarrollo de programas de implementación y programas/estrategias municipales anticorrupción.

Coordinación interinstitucional y participación social

Para asegurar una implementación armoniosa y eficaz, las instituciones integrantes del CC del SAEQROO deben apropiarse de su papel de líderes de coordinación y fungir como enlace y canal de comunicación con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con los municipios y órganos autónomos; en los ámbitos de la LSAEQROO y de sus propias atribuciones y competencias.

El ciclo de vida de una política, plan, programa y proyecto.



Coordinación interinstitucional y participación social.



Tras el análisis cuantitativo de las instituciones con mayores concurrencias para la coordinación y vinculación de las prioridades de la Política destaca el rol particularmente relevante que deberán asumir tanto la SECOES, la ASEQROO y el CPC en su papel de instituciones líderes de coordinación, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 24. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SAEQROO para la implementación de las prioridades de la PAEQROO.

	SECOES/OIC	TJA	ASE	FECC	CJE	IDAIPQROO	CPC	SESAEQROO
SECOES/OIC		5	21	9	10	14	24	7
TJA			5	5	5	3	4	1
ASEQROO				8	11	8	11	5
FECC					6	3	6	2
CJE						6	6	2
IDAIPQROO							14	2
CPC								6
SESAEQROO								

Fuente: elaboración propia

Un elemento toral en el desarrollo del proceso de implementación será el diálogo y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales, colegios de profesionistas, la academia y la iniciativa privada, bajo la coordinación de las instituciones que integran el CC del SAEQROO. A fin de incluir los principios transversales de gobierno abierto y participación social adoptados en esta Política, resulta relevante promover que estos actores hagan uso y se apropien de los siguientes mecanismos de participación ciudadana, ya contemplados en las leyes estatales específicas (como la Ley de Planeación para el Desarrollo y la Ley de Participación Ciudadana) y en algunos reglamentos municipales.

Tabla 25. Mecanismos de participación ciudadana en la implementación de la PAEQROO

Ejes de la Política	Mecanismos de participación ciudadana
<p>Combatir la corrupción y la impunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Comités de contraloría social > Testigo(a) social > Contralor(a) ciudadano(a) > Buzón ciudadano de denuncia > Observatorios municipales
<p>Combatir la discrecionalidad y el abuso de poder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Consejo consultivo ciudadano > Comités Estatal de Planeación para el Desarrollo > Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios > Subcomités sectoriales > Testigos(as) sociales de designaciones públicas > Contralor(a) ciudadano(a) > Testigo social en procesos de contratación > Silla ciudadana
<p>Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno y sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Mesas multi-actor para mejora regulatoria > Laboratorio universitario de innovación de la modernización de gestión pública > Observatorio de Contratación Pública Abierta > Consejos de mejora regulatoria estatal y municipales > Denuncia ciudadana de trámites gubernamentales
<p>Involucrar a la sociedad y el sector privado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Todos los anteriores

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, la vinculación entre los órganos y sistemas contemplados en las prioridades de la Política resulta imprescindible para que las políticas de prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción en el estado y sus municipios se cumplan de forma coordinada y eficiente.

Es a partir de un conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación en materia de transparencia, fiscalización, mejora regulatoria y funcionalidad de archivos que se maximiza la cobertura y el impacto de las acciones anticorrupción en el estado.

La siguiente matriz presenta los mecanismos de vinculación sugeridos y encaminados a que cada uno de estos sistemas logre una plena coordinación con el SAEQROO. Estas acciones contemplan la inclusión de los principios transversales a través de los cuales debe guiarse esta Política: coordinación interinstitucional, desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico, gobierno abierto, derechos humanos y perspectiva de género.

Tabla 26. Mecanismos de vinculación con el SAEQROO

Sistemas	Vinculación con el SAEQROO	Prioridades en donde se contempla la vinculación
<p>Órgano garante en vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia</p>	<p>Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para potenciar mutuamente el impacto de las acciones en materia de transparencia y anticorrupción.</p> <p>Integrantes: IDAIPQROO, Presidencia CC y unidades de transparencia de entes públicos.</p> <p>Objetivo: coordinar el flujo de información de los acuerdos del SNT hacia el CC y garantizar la inclusión de la perspectiva de anticorrupción en los ejercicios de transparencia que ayuden a reducir riesgos de corrupción.</p> <p>Realizar labores de coordinación entre el CC y el Sistema Estatal de Archivos.</p>	<p>16, 19, 27 y 31</p>



<p>Sistema Estatal de Fiscalización (SEF)</p>	<p>Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para promover acciones anticorrupción en el control interno y la fiscalización.</p> <p>Integrantes: SECOES, ASEQROO, OIC, contralorías municipales.</p> <p>Objetivo: coordinar el trabajo colaborativo entre SECOES, la ASE y el SEF, garantizar el flujo de información de y hacia el SAEQROO. Determinar estrategias de prevención y detección de posibles hechos de corrupción en el quehacer del SEF y las estrategias de atención y sanción.</p>	<p>20</p>
<p>Sistema Estatal de Mejora Regulatoria</p>	<p>Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para la reducción de riesgos de corrupción en la mejora regulatoria e impulsar la simplificación administrativa.</p> <p>Integrantes: SECOES, Presidencia del Comité Coordinador y Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, Comisión Legislativa encargada del tema, Regidurías encargadas del tema.</p> <p>Objetivo: coordinar el flujo de información de la presidencia del SAEQROO desde la silla que ocupa en el Consejo hacia el Sistema, llevar al Consejo Estatal de Mejora Regulatoria propuestas para la reducción de riesgos de corrupción, así como asegurar vinculación con OSC, Cámaras y Colegios para el diseño de propuestas y revisión de procesos.</p>	<p>23</p>
<p>Sistema Estatal de Archivos</p>	<p>Implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional para el manejo e integración de archivos públicos.</p> <p>Integrantes: IDAIPQROO y Presidencia del Comité Coordinador.</p> <p>Objetivo: coordinar junto con el Órgano Garante de Transparencia estándares de archivos que permitan el fácil acceso a la ciudadanía y la interoperabilidad de las plataformas nacional y local con la información archivada.</p>	<p>19</p>

Fuente: elaboración propia

Desarrollo de programas derivados de la PAEQROO: programas de implementación y programas/estrategias municipales anticorrupción

La PNA establece que a fin de instrumentalizar las políticas estatales anticorrupción se deberá desarrollar al menos un programa de implementación -o los que acuerde el CC, que contemple los ejes, objetivos y prioridades señalados en dicha política, a fin de establecer la estructura de planeación que guíe la ruta de dichos programas. Así también, se aclara que la desagregación se realizará a partir de las prioridades de política pública de los contextos estatales.

Por su parte, se enfatiza sobre la importancia de que la fase de implementación de las políticas estatales atienda a los principios de armonización, gradualidad y progresividad:

La armonización de las metodologías y prácticas en materia de planeación de los poderes e instituciones del estado, hacia una lógica acorde con los objetivos del SAEQROO. Esto con la intención de asegurar que los alcances del proceso de implementación de las prioridades de la Política Anticorrupción del Estado sean equiparables en los entes públicos del estado, de acuerdo con sus respectivas atribuciones.

La gradualidad se refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecer productos y metas específicas encaminados hacia la realización de actividades de acuerdo con los plazos sugeridos.

La progresividad hace referencia a que las acciones establecidas en el proceso de implementación estarán sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación.

Dicho lo anterior, la identificación de los programas de implementación que devienen de la PAEQROO se definirá en el seno del CC, para lo cual se podrán establecer criterios de selección que permitan considerar aspectos de pertinencia, eficiencia, sostenibilidad e impacto.

Por otra parte, resulta de gran relevancia mencionar el papel preponderante que juegan los municipios del estado de Quintana Roo en la consecución de los

objetivos de esta Política. La identificación y desarrollo de políticas públicas municipales de calidad tiene un peso determinante en el grado de eficacia con que se ejecuten las prioridades comprometidas en este documento.

Dado lo anterior, los municipios del estado tienen la oportunidad y atribución de desarrollar sus propios procesos de planeación de **programas municipales anticorrupción** o de **estrategias municipales anticorrupción**. Para ello, es recomendable que los municipios atiendan a criterios que guíen la adecuada construcción de estos instrumentos, a fin de contar con un marco municipal de políticas públicas anticorrupción, armonizado y alineado a las Políticas Estatal y Nacional Anticorrupción. Entre los criterios que han de considerarse se encuentran los siguientes:

- 1. Capacidad local.** Conlleva la identificación del alcance que deberá tener el ejercicio de planeación municipal en función de las capacidades locales en términos de población, estructura orgánica y presupuesto. A partir de este análisis se podrá optar por desarrollar un programa municipal anticorrupción con una estructura similar a la que se presenta en esta Política, o una estrategia municipal anticorrupción que contemple sólo algunas prioridades de especial relevancia municipal.
- 2. Alineación.** Indistintamente de si se opta por desarrollar un programa o una estrategia, es importante cumplir con una adecuada alineación a los 4 ejes de la Política, sus temas transversales, así como una visión de largo plazo, que trascienda los ciclos de las administraciones públicas municipales. Con esto se propicia una visión integral y sistémica de las dimensiones de las políticas públicas anticorrupción.
- 3. Participación ciudadana.** Cualquier ejercicio de planeación municipal tendrá que conducirse bajo los principios del Sistema de Planeación Democrática que establece la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo.

Conviene destacar que el desarrollo de el o los programas de implementación, así como de los programas o estrategias municipales anticorrupción deberá derivar en la construcción de programas presupuestarios ejecutables en el corto plazo, consiguiendo con esto que la PAEQROO impacte con acciones de mediano y corto plazo en materia de anticorrupción, en el ciclo presupuestario de los programas públicos tanto del nivel estatal como municipal.

Tabla 27. Ciclo de vida presupuestario, instrumentos y temporalidad

Ciclo de vida presupuestal	Instrumento	Horizonte temporal
Planeación	Política Nacional Anticorrupción	Largo plazo
	Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo	Largo plazo
	Programa (s) de implementación y programas/estrategias municipales anticorrupción	Mediano plazo
Programación	Programas Presupuestarios	Corto plazo
Presupuestación	Presupuesto de egresos/ Presupuestos basados en Resultados (PbR)	Corto plazo
Ejercicio del gasto	Informes contables y presupuestales	Corto plazo
Seguimiento	SED/Informes programáticos	Corto plazo
Evaluación (de instrumentos programáticos)	SED/Programa Anual de Evaluación/ Informes de evaluación	Corto plazo
Evaluación (instrumentos de planeación)	SED/Programa de Evaluación/ Informes de evaluación	Mediano plazo y largo plazo
Rendición de cuentas	Comunicación de resultados	Corto y mediano plazo

Fuente: elaboración propia

Por último, si bien la desagregación e identificación de acciones que integren el o los programas derivados así como los programas o estrategias municipales anticorrupción deberá atender a las prioridades del estado y de los municipios, resulta de utilidad considerar los Anexos 3 (Acciones sugeridas asociadas a las 40 prioridades de la PNA) y 4 (Catálogo de estrategias susceptibles de ser incorporadas en los programas de implementación derivados de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción por parte de los entes públicos de los Poderes Ejecutivos del país¹²) que acompañan a la PNA, cuyo objetivo es aportar insumos para el establecimiento de estrategias y prioridades en la etapa de formulación de estos instrumentos.

8.2 Seguimiento y evaluación

La etapa de seguimiento se centrará en el acompañamiento cercano a la implementación de las prioridades que componen la PAEQROO así como al comportamiento de los indicadores previstos. La información generada en el proceso de seguimiento debe representar un insumo elemental para el desarrollo de la evaluación intermedia y final de esta Política.

Por su parte, la evaluación representa una fase decisiva en la que a través de procesos metodológicos y sistematizados es posible conocer el grado de consecución de los objetivos de este instrumento, rendir cuentas, transparentar el desempeño, mejorar la implementación y generar aprendizajes colectivos.

Con base en el artículo 31 de la LSAEQROO, es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva del SAEQROO la metodología para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción, así como a las políticas integrales a nivel estatal en esta materia. Así mismo, dicho artículo hace referencia a la elaboración de los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo.

Tras la aprobación de la PAEQROO se deberá construir un sistema de seguimiento y evaluación que contemple en el corto, mediano y largo plazo los siguientes elementos, **en plena armonización y alineación al Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC), previsto en la PNA:**

¹¹ <https://www.SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

Tabla 28. Elementos mínimos del sistema de seguimiento y evaluación de la PAEQROO

Etapa	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Seguimiento	Tablero de seguimiento a las prioridades de corto plazo y al comportamiento de los indicadores de la PAEQROO, así como a las acciones de el o los programas de implementación.	Sistema integral de seguimiento de la PAEQROO (prioridades de mediano plazo e indicadores) así como a las acciones de el o los programas de implementación.	Sistema integral de seguimiento de la PAEQROO (prioridades de largo plazo e indicadores) y todos los programas y proyectos que de ella se deriven.
	Informes anuales de seguimiento sobre el comportamiento de las actividades y los indicadores.	Informes anuales de seguimiento.	Informe final de seguimiento.
Evaluación	Diseño y publicación del programa de evaluación de la PAEQROO al 2025, que incluya: tipo, criterios, metodología y calendario de evaluación.	Desarrollo de una evaluación intermedia de procesos y resultados de la PAEQROO que incluya: el diseño, el desarrollo, la comunicación de resultados de la evaluación y de lecciones aprendidas.	
		Diseño y publicación del programa de evaluación de la PAEQROO al 2030, que incluya: tipo, criterios, metodología y calendario de evaluación.	Desarrollo de una evaluación final de resultados de la PAEQROO (diseño, puesta en marcha y comunicación de resultados de la evaluación).

Fuente: elaboración propia

Es condición elemental que tanto en los procesos metodológicos de seguimiento como en el ciclo de las evaluaciones se dé especial atención a la inclusión de los principios transversales de la PAEQROO: coordinación institucional, derechos humanos, perspectiva de género, gobierno abierto y participación social, desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico y enfoque de Agenda 2030.

El desarrollo de esta Política debe ofrecer una visión cíclica, en la que cada una de sus etapas genere los insumos necesarios para la siguiente y todas en su conjunto permitan un ejercicio integral. Incorporar los principios de la PAEQROO implica considerar que cada etapa se haya llevado a cabo mediante el espectro de los principios de coordinación institucional, derechos humanos, perspectiva de género, gobierno abierto y participación social, desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico y enfoque de Agenda 2030.

A continuación, se presenta una descripción detallada de los elementos que deben considerarse especialmente en las etapas de implementación, seguimiento y evaluación de esta Política.

Tabla 29. Preguntas detonadoras para la transversalización de los principios de la PAEQROO, en su implementación, seguimiento y evaluación

Principios de la PAEQROO						
Etapas de la PAEQROO	Implementación	Coordinación institucional	Derechos humanos y perspectiva de género	Gobierno abierto y participación social	Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico	El Enfoque de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
		<p>¿La implementación de las prioridades de la Política se desarrolla con articulación y vinculación entre los miembros del SAEQROO, los sistemas contemplados en la PAEQROO y los actores clave?</p>	<p>¿La implementación de las prioridades de la Política pone al centro las personas?</p> <p>¿Se da especial atención a la población y grupos que han sido históricamente discriminados (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, adultas/os mayores, población en pobreza entre otros)?</p>	<p>¿La implementación de las prioridades de la Política se lleva a cabo con transparencia, colaboración, apertura del gobierno y participación ciudadana?</p>	<p>¿La implementación de las prioridades de la Política se potencia con el desarrollo de inteligencia institucional y aprovechamiento tecnológico?</p>	<p>¿La implementación de las prioridades de la Política se lleva a cabo con un enfoque integral y sostenible, evitando la visión sectorial y priorizando la intersectorialidad del desarrollo?</p>

Etapas de la PAEQROO	Seguimiento y evaluación	<p>¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política se hace en coordinación con actores clave del contexto?</p>	<p>¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política pone al centro las personas y da especial atención a la población y grupos que han sido históricamente discriminados?</p> <p>¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación da especial atención a la población y grupos que han sido históricamente discriminados (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, adultas/os mayores, población en pobreza entre otro)?</p>	<p>¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política con transparencia, colaboración, apertura del gobierno y participación ciudadana?</p>	<p>¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política se potencia con el desarrollo de inteligencia institucional y aprovechamiento tecnológico ?</p>	<p>¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política se lleva a cabo con un enfoque integral y sostenible, evitando la visión sectorial y priorizando la intersectorialidad del desarrollo?</p>

Fuente: elaboración propia

9. Referencias bibliográficas

Acosta Romero, M. (1981). *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (2003). La importancia de un servicio público profesional en México. Memoria profesionalización de la Administración Pública en México. (U. Iberoamericana, Ed.)

Alianza para el Parlamento Abierto . (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Obtenido de <https://www.parlamentoabierto.mx/>

Arellano Gault, D., & Hernández Galicia, J. F. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. (A. S. Federación., Ed.) México. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc_14.pdf

Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo. (2018). *Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública*.

Casar, M. A. (2016). México: *Anatomía de la Corrupción. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*. México. Obtenido de https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo. (2017). Obtenido de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C10-XV-20171227-141.pdf>

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. (1991). Obtenido de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C6-XVI-13092019-C1520190913359.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica. (2016). *Miscelánea de Obstáculos Regulatorios llevado a cabo por la Comisión Federal de Competencia. Análisis de la Normativa Estatal*. Obtenido de https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf#pdf

Comisión Federal de Competencia Económica. (2018). *Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro de las Contrataciones Públicas*. (A. d. Fuente, Ed.) Obtenido de <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/CPC-Contrataciones-Publicas.pdf#pdf>

Comunidad Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. . (2019). *Libro blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*. Obtenido de http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro_blanco-AccountWPEduHdez.pdf.

Consejo Nacional de Armonización Contable. (2019). *Informe Anual, Ejercicio 2019*. Obtenido de https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/consejo/CON_01_03_042.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. (1975). Obtenido de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20200306-CN1620200306D02.pdf>

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2004). Obtenido de https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corruption/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). Obtenido de https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2017). Reporte *Ethos*. Descifrando la corrupción.

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. (2019). *Segundo Informe de Actividades*.

Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas Segunda Edición: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. (G. E. C.V., Ed.) México: IEXE editorial.

Gestión Social y Cooperación A.C. . (2019). *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social Quintana Roo*. Obtenido de IDES 2019: www.ides.gesoc.org.mx y www.gesoc.org.mx.

Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción. (s.f.). Obtenido de <https://www.SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>

Heidenheimer, A., & Johnston, M. (2001). *Political corruption: Concepts & Context*. (Editors, Ed.) New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Impunidad Cero. (s.f.). <http://www.impunidadcero.org/>. Obtenido de <http://www.impunidadcero.org/tai/>.

INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)*. Obtenido de INEGI.

INEGI. (2019). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/>

INEGI. (2019). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

INEGI. (2019). *Comunicado de Prensa Núm. 644/19*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI. (NOV-DIC de 2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

INEGI. (2019). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE)*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2017). *Índice de Información Presupuestal Municipal*. Obtenido de Centro de Investigación en Política Pública: https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-municipal/?fb_comment_id=1996345243726930_2001850576509730

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2018). *Índice de Información del Ejercicio del Gasto*. Obtenido de Centro de Investigación en Política Pública: <https://imco.org.mx/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2019). *Índice de Información Presupuestal Estatal*. Obtenido de Centro de Investigación en Política Pública: <https://imco.org.mx/transformando-la-transparencia-indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2019/>

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2019). *Informe legislativo*. Obtenido de Centro de Investigación en Política Pública: <https://imco.org.mx/la-austeridad-sigue-sin-llegar-a-los-congresos-locales/>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (2016 y 2017). *Métrica de Gobierno Abierto*. Obtenido de https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765

Kaiser, M. (s.f.). *Entender el concepto de corrupción a través de sus tipos*. Obtenido de IMCO: <http://imco.org.mx/indices/la-corrupcion-en-mexico/capitulos/analisis/entender-el-concepto-corrupcion-a-traves-de-sus-tipos>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo. (2017). Obtenido de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L180-XV-29122017-622.pdf>

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo. (2017). Obtenido de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L152017071984.pdf>

Ley General de Archivos. (2018). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA_150618.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas. (2016). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf

Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública. (2015). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. (2019). Obtenido de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L204-XVI-20190913-L1520190913357.pdf>

Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas*. (E. INAP, Ed.) Madrid, España.

Martinez Puon, R. (2005). *Servicio Profesional De Carrera ¿Para Qué?* México: Porrúa.

Martínez Puón, R. (2009). La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México. *Del CLAD Reforma y Democracia*, 43.

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C. (2016). *MeTrop: Antídoto vs. la Corrupción*. Obtenido de Números de Erario: <http://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/documento-metrop-antidoto-vs-la-corrupcion/>

Participando por México. (Noviembre de 2016). *Reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015*. Obtenido de http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte_de_hallazgos_MPCM.pdf

Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Obtenido de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2018.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED*. Obtenido de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED>

Secretaría de la Función Pública. (13 de diciembre de 2013). *Definición de corrupción. Definición y ejemplos de mejores prácticas en combate a la corrupción*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Propuesta Política Nacional Anticorrupción*.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). *SESNA*. Obtenido de Política Nacional Anticorrupción: <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (2000). Corruption, en Gianluca Fiorentini y Stefano Zamagni (Eds). *The economic corruption and illegal markets*. (E. E. Co, Ed.) Brookfield, Vermont.

Sistema Nacional de Fiscalización. (2017). *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/317072/Informe_SNF_CCS-NA_2017.pdf

Sistema Nacional de Fiscalización. (2019). *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/29072019055534.pdf>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Tanzi, V. (1995). *Corruption: Arm's-length Relationships and Markets*. En Fiorentini, G. y Pelzman, S.M (Eds.) (Vol. 32). (C. U. Press, Ed.) Washington: Cambridge.

Transparencia Internacional. (2009). *Transparency International*. Obtenido de Guía de lenguajes claro sobre la lucha contra la corrupción: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Obtenido de UNODC: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf.

World Justice Project . (8 de 10 de 2018). *World Justice Project*. Obtenido de <https://worldjusticeproject.mx/>: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>

10. Anexos Técnicos

Anexo 1. Acta de Instalación del Consejo Consultivo.

Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESAEQROO

Anexo 2. Relatorías de los foros ciudadanos regionales.

Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESAEQROO

Anexo 3. Consulta pública digital.

Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESAEQROO

Anexo 4. Árbol de problemas.

Disponible en la página web de la Secretaría Ejecutiva del SESAEQROO

Anexo 5. Formato de ficha técnica de indicadores

Ficha técnica del indicador	
Eje al que se vincula el indicador	
Nombre del indicador	
Fuente de verificación	
Línea base	
Meta 2025	
Meta 2030	
Definición	
Institución que genera la información	
Frecuencia de medición	
Periodicidad	
Observaciones	

En la tercera sesión ordinaria del año dos mil veinte, del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, celebrada el viernes treinta y uno de julio, todos los integrantes votaron, aprobando por unanimidad la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo 2020-2030.

COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.




Maestra Cynthia Dehesa Guzmán.
Presidenta del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.



Maestra Rosaura Antonina Villanueva Arzápalo.
Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo.



Licenciado José Antonio León Ruíz.
Representante del Consejo de la Judicatura del Estado de Quintana Roo.



Maestro Alfredo Cuéllar Labarthe.
Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.



Licenciado en Contaduría Certificado Manuel Palacios Herrera.
Auditor Superior del Estado de Quintana Roo.



Licenciado José Orlando Espinosa Rodríguez.
Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Quintana Roo.



Licenciado Rafael Antonio del Pozo Dergal.
Secretario de la Contraloría del Estado de Quintana Roo.



**Sistema
Anticorrupción**
del Estado de Quintana Roo



CPCQROO
COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo



SESAEQROO
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN
DEL ESTADO DE QUINTANA ROO



SECOES
SECRETARÍA DE LA
CONTRALORÍA DEL ESTADO