



EL ESTADO DE SINALOA

ÓRGANO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO

(Correspondencia de Segunda Clase Reg. DGC-NUM. 016 0463 Marzo 05 de 1982. Tel. Fax.717-21-70)

Tomo CXI 3ra. Época

Culiacán, Sin., Miércoles 17 de Junio de 2020.

No. 073

ESTA SECCIÓN CONSTA DE DOS PARTES

SEGUNDA SECCIÓN

Parte Uno

ÍNDICE

PODER EJECUTIVO ESTATAL

**SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL Y MUNICIPAL ANTICORRUPCIÓN
DEL ESTADO DE SINALOA**

Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa y Anexos.

2 - 128

PODER EJECUTIVO ESTATAL
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL Y MUNICIPAL
ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE SINALOA

MTRO. FRANCISCO JAVIER LIZÁRRAGA VALDEZ, Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa y Secretario del Comité Coordinador del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 33; 35, fracciones I y II de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa y en cumplimiento al ACUERDO/CC/SESEA/018/2020, de la Segunda Sesión Ordinaria 2020 del Comité Coordinador del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa y

CONSIDERANDO

Que mediante el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se reformó, entre otros, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como 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.

Que el artículo 113, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, para el cumplimiento de su objeto, las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Que según Decreto No. 96 del H. Congreso del Estado, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en materia anticorrupción, de fecha 14 de marzo de 2017, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 035 del 17 de marzo de 2017, se crea el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SEMAES).

Que en la fracción I, del artículo 109 Bis D de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, se establece que para el cumplimiento de su objeto el SEMAES contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Estatal responsable del control interno; por el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; el Presidente de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública, así como por un Representante del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Que la fracción III, inciso b) del artículo 109 Bis D de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, dispone que corresponderá al Comité Coordinador del SEMAES, el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

Que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, norma jurídica de orden público y observancia general en todo territorio nacional, que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del SNA, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.



Que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tiene entre sus principales objetivos, establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos y establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.

Que mediante Decreto No. 152, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 077, del 16 de junio de 2017, se expidió la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, Ley de orden público, de observancia general en todo el territorio del Estado, y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, para el funcionamiento del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción previsto en el artículo 109 Bis D de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, conforme a las bases establecidas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Que con fundamento en los artículos 3, fracción III; 8 y 9, fracción III, de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, el Comité Coordinador del SEMAES, tiene dentro de sus facultades la aprobación, diseño y promoción de la política estatal en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.

Que en su Cuarta Sesión Ordinaria 2019, de fecha 13 de diciembre de 2019 el Comité Coordinador del SEMAES tomó el ACUERDO/CC/SESEA/031/2019, aprobando en lo general la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa.

Que el 17 de enero del presente año, se celebró la Primera Sesión Extraordinaria 2020 del Comité Coordinador del SEMAES, en la que se decidió aprobar el ACUERDO/CC/SESEA/003/2020, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 119/2017, por lo que en ese sentido se acordó aplazar la aprobación en lo particular y la publicación de la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa (PEA), hasta en tanto se apruebe y publique la Política Nacional Anticorrupción (PNA).

Que con fundamento en el artículo 8 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, la propuesta de PEA está alineada metodológicamente con la PNA publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero del 2020.

Que con fundamento en los artículos 21, fracción X y 31, fracción I, ambos de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa, la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del SEMAES, en su Segunda Sesión Ordinaria 2020, celebrada el 11 de mayo de 2020, tuvo a bien acordar la aprobación del ACUERDO/CE/SESEA/007/2020, mediante el cual aprobó por unanimidad la presentación del insumo técnico denominado "Proyecto de Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa", sometido a su consideración por el Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva del SEMAES.

Que el Proyecto de PEA aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del SEMAES, ha sido enriquecido y fortalecido por las aportaciones de todos y cada uno de los integrantes que conforman el Comité Coordinador del SEMAES.

Que en la Segunda Sesión Ordinaria 2020, celebrada el día 02 de junio de 2020, el Comité Coordinador del SEMAES, mediante ACUERDO/CC/SESEA/018/2020, tuvo a bien aprobar por unanimidad en lo particular la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa, instruyendo al Secretario del referido Comité Coordinador para que proceda a publicarla en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", en los términos siguientes:





Sistema Estatal y Municipal
Anticorrupción del Estado de Sinaloa

POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

A handwritten signature or mark, possibly in ink, located in the bottom right corner of the page. It is a cursive-style signature that is difficult to decipher.

Í N D I C E

4	Glosario
6	Introducción
8	Fundamento Jurídico
18	Proceso de Construcción de la Política Estatal Anticorrupción
34	Problematización del Fenómeno de la Corrupción
35	• La magnitud del problema
42	• Delimitación del problema
58	Diagnóstico
59	• Impunidad
80	• Arbitrariedad
108	• Puntos de contacto entre gobierno y sociedad
140	• Involucramiento social en el control de la corrupción
164	• Estructura lógica del problema de la corrupción: causas y efectos
176	Objetivos y prioridades de política pública
177	• Eje 1. Combatir la corrupción y la impunidad
179	• Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder
181	• Eje 3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad
182	• Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado
186	Implementación y Evaluación
187	• Implementación
191	• Seguimiento y evaluación
194	• Gestión de mejora y adopción de buenas prácticas
195	Referencias
205	Anexos
221	Índice de tablas
223	Índice de gráficas



G L O S A R I O

- APE:** Administración Pública Estatal.
- APM:** Administración Pública Municipal.
- ASE:** Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.
- ASF:** Auditoría Superior de la Federación.
- ASM:** Aspectos susceptibles de mejora.
- BM:** Banco Mundial.
- CCSNA:** Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- CEAIP:** Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIDE:** Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CMIC:** Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción.
- CNUCC:** Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- COFECE:** Comisión Federal de Competencia Económica.
- CONAC:** Consejo Nacional de Armonización Contable.
- CJF:** Consejo de la Judicatura Federal.
- COMPAREMEX:** Confederación Patronal de la República Mexicana.
- CPC:** Comité de Participación Ciudadana.
- CPFF:** Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- FECC:** Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- FGR:** Fiscalía General de la República.
- FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- GAFI:** Grupo de Acción Financiera.
- GESOC:** Gestión Social y Cooperación, A.C.
- IMCO:** Instituto Mexicano para la Competitividad.
- INAI:** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- IPRO:** Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales.
- LASES:** Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.
- LGRA:** Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- LGSNA:** Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- LRAES:** Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa.
- LSAES:** Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa.
- MCCI:** Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OCl:** Observatorio de Corrupción e Impunidad de la UNAM.
- OEA:** Organización de los Estados Americanos.



- OIC:** Órgano Interno de Control.
- ONG:** Organismos No Gubernamentales.
- OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil.
- PDE:** Plataforma Digital Estatal.
- PDN:** Plataforma Digital Nacional.
- PEA:** Política Estatal Anticorrupción.
- PGR:** Procuraduría General de la República (hoy FGR).
- PIRC:** Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas.
- PNA:** Política Nacional Anticorrupción.
- PNT:** Plataforma Nacional de Transparencia.
- PJES:** Poder Judicial del Estado de Sinaloa.
- PTA:** Programa de Trabajo Anual.
- PwC's:** PricewaterhouseCoopers.
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RRC:** Red por la Rendición de Cuentas.
- SAF:** Secretaría de Administración y Finanzas, Gobierno del Estado de Sinaloa.
- SAT:** Sistema de Administración Tributaria.
- SEMAES:** Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa.
- SESEA:** Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción.
- SESNA:** Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
- SFP:** Secretaría de la Función Pública.
- SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SIIF:** Sistema Integral de Información Financiera.
- SLA:** Sistemas Locales Anticorrupción.
- SNA:** Sistema Nacional Anticorrupción.
- SNT:** Sistema Nacional de Transparencia.
- STJE:** Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa.
- STyRC:** Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, Gobierno del Estado.
- TI:** Transparencia Internacional.
- TM:** Transparencia Mexicana.
- TFJA:** Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- TJA:** Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.
- UNAM:** Universidad Nacional Autónoma de México.
- UNCAC:** Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- UDODC:** Naciones Unidas, Oficina Contra la Droga y el Delito.
- USAID:** Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- WJP:** World Justice Project.



I N T R O D U C C I Ó N

El Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SEMAES) nace con el fin de establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos del combate a la corrupción en el ámbito local y fortalecer la colaboración con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); en particular, estos sistemas han sido creados por la necesidad de la sociedad de participar dentro de los procesos de seguimiento y recomendación en aquellos temas que involucran el manejo de los recursos públicos.

El SEMAES es la instancia encargada de establecer las bases generales para la emisión de políticas públicas integrales y directrices básicas en el combate a la corrupción, difusión de la cultura de integridad en el servicio público, transparencia en la rendición de cuentas, fiscalización y control de los recursos públicos, y sobre todo fomentar la participación ciudadana en estos temas. Dicho Sistema se instituye bajo los principios fundamentales de transparencia, imparcialidad, equidad, integridad, legalidad, honradez, lealtad, eficiencia y eficacia.

La corrupción es un problema público y uno de los principales retos que enfrentan los países por los graves costos y efectos adversos en el crecimiento económico, es un factor que reproduce la pérdida de legitimidad y efectividad gubernamental, erosiona la confianza de la sociedad en las instituciones, debilita el ejercicio de los derechos humanos y restringe el acceso a bienes y servicios públicos, primordialmente en las democracias más vulnerables y jóvenes como la nuestra.

En forma reciente en nuestro país se han intensificado los esfuerzos para contener este flagelo, utilizando como vía la participación de los ciudadanos en las estrategias anticorrupción de los gobiernos. En ese sentido, el diseño institucional del Comité de Participación Ciudadana en el marco de acción nacional y sus pares desde el plano estatal y municipal, vienen a constituirse en brazos de un ejercicio ciudadano de coadyuvancia en el seno de los sistemas anticorrupción en pro de la integridad, la honestidad y la ética en la función pública.

Precisamente, desde la puesta en marcha del SEMAES, uno de los primeros pasos fue abordar el diseño e implementación de los mecanismos de diálogo y participación con los sectores social, empresarial y gubernamental, primero para apoyar desde lo local en la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción y, posteriormente, concebir la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa que se hace patente en este documento.

La Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa es producto de un esfuerzo conjunto de coordinación entre las distintas instancias del SEMAES y de la Secretaría Ejecutiva. En forma paralela, un ingrediente esencial en la elaboración de la Política Estatal en referencia ha sido la permanente consulta y participación de la sociedad.

En este sentido, desde los ámbitos estatal y municipal se han venido desarrollando importantes acciones de coordinación institucional, así como de colaboración, concertación y encuentro con la sociedad, para que el Comité Coordinador, como órgano máximo del SEMAES, ponga en manos de la ciudadanía y de las autoridades gubernamentales la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa.

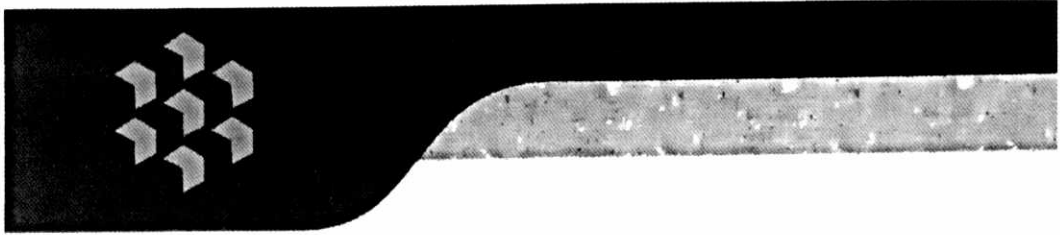
Esta Política Estatal se convierte en un instrumento estratégico clave para su implementación a través de cuatro compromisos fundamentales: Combatir la corrupción y la impunidad; Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad e Involucrar a la sociedad y el sector privado.

Ahora vendrán tiempos de acuerdos y concertación para cumplir con los compromisos, objetivos y prioridades de la Política Estatal, y obtener los resultados que a diario exige el ciudadano en el sentido de reducir a su más mínima expresión las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción como fallas del Estado que tanto laceran la estabilidad de las instituciones y la calidad de los gobiernos.

La mejor evaluación sobre el cumplimiento responsable de nuestros compromisos será siempre el juicio social y el escrutinio público. Reconocemos la difícil tarea que tenemos por delante, pero será mayor la satisfacción cuando desde nuestras distintas trincheras contribuyamos todos a hacer un punto de inflexión favorable en la percepción negativa que ahora tiene la ciudadana sobre el fenómeno de la corrupción.

De esa magnitud es el reto que nos hemos impuesto entre ciudadanía y gobierno. No obstante, siempre será válido todo esfuerzo por lograr cambios profundos encaminados a mejorar la ética en la conducción de nuestras instituciones en aras de lograr la calidad de vida que nos merecemos los sinaloenses.





Fundamento Jurídico

A small, handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page, consisting of a few loops and a vertical stroke.

Fundamento Jurídico

Nuestro país forma parte de tres convenciones internacionales en materia de Combate a la Corrupción:

- * Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- * Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- * Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU).

Estas convenciones constituyen obligaciones internacionales para nuestro país.

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, que entró en vigor el 26 de julio de 1999, busca "prevenir la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales de los países signatarios y promueve el establecimiento e imposición de sanciones a servidores públicos, personas, empresas y profesionistas que encubran o participen en un acto de esta naturaleza. A través de ella se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los Estados Miembros en asuntos de apoyo y extradición".

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, que entró en vigor el 06 de marzo de 1997, busca promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también conocida como Convención de Mérida por haberse abierto a la firma en Yucatán, México en el año 2003, entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, y tiene la finalidad de: promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir de manera más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de mayo de 2015, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, se crearon las bases

del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y también se generó para las entidades federativas la obligación de conformar Sistemas Locales Anticorrupción (SLA).

Lo más significativo de dichas modificaciones constitucionales, fue la ampliación de facultades del Congreso de la Unión para expedir las leyes relativas al SNA, las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y aquellas relativas a la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y Entes públicos federales; además, faculta para legislar sobre la institución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y distribuye competencias en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El artículo 113 constitucional fue modificado en su totalidad con el fin de definir al SNA, establecer su integración básica y sus principales funciones, así como incluir a los SLA. En el artículo 116 constitucional se dan las modificaciones correspondientes para incluir los preceptos del SNA en las entidades federativas y así dar vida a los SLA.

La definición del SNA requirió la promulgación de siete leyes secundarias. Del total de éstas, cuatro fueron expedidas por completo, es decir, que o bien no existían con anterioridad, o el excesivo número de cambios a éstas hacía más conveniente reescribirlas por completo. En esta categoría se encuentran las leyes siguientes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La creación del SNA requirió, además, que se modificaran tres leyes para adecuarlas a los cambios planteados por la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, siendo éstas las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Penal Federal.

En el caso de Sinaloa, con fundamento en los artículos Transitorios Primero, Cuarto y Séptimo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en mayo de 2015, mencionado con antelación, el Congreso del Estado de Sinaloa realizó diversas adecuaciones al marco jurídico local, con la finalidad de dotar de facultades a los Entes públicos locales que participan en el combate a la corrupción en la entidad.


Primeramente, se modificó la Constitución Política Local, publicándose el día 17 de marzo de 2017, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 035, el Decreto Número 96 del H. Congreso del Estado de Sinaloa, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en materia anticorrupción, destacándose la creación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SEMAES) e instituyéndose como instancia de coordinación entre las autoridades competentes del Gobierno Estatal y Municipal en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En esa tesitura, se consideró pertinente reformar y adicionar el Código Penal para el Estado de Sinaloa, con la finalidad de fortalecer la regulación existente para los delitos de abuso de autoridad, peculado y cohecho, materializándose en el Decreto No. 104 del H. Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 050 de fecha 21 de abril de 2017.

Posteriormente, con fecha 16 de junio de 2017 fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 077, el Decreto Número 152 del H. Congreso del Estado de Sinaloa, mediante el cual se expiden la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa (LSAES) y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa (LRAES). 11

El objeto de la LSAES es establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios, para el funcionamiento del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción previsto en el artículo 109 Bis D de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, conforme a las bases establecidas en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), a fin de que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

De igual manera, la referida LRAES, tiene por objeto distribuir competencias conforme a las bases establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) entre los órdenes de gobierno, para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Relacionado con el tema de los Órganos Internos de Control (OIC), se aprobó el Decreto número 158 de fecha 15 de junio de 2017, a través del cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley de Medios de 

Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Gobierno Municipal, todas del Estado de Sinaloa, publicándose en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 81, el día 26 de junio de 2017.

Además, fue publicado el Decreto No. 160, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, en materia de anticorrupción, en el Periódico Oficial No. 081 "El Estado de Sinaloa", de fecha 26 de junio de 2017, destacándose la creación de la Sala Regional Unitaria Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, con sede en la ciudad de Culiacán y con ámbito de competencia en todo el estado.

12 Así pues, se hizo necesario modificar la Ley Orgánica del Congreso del Estado, para incluir el procedimiento para el nombramiento de los Titulares de los OIC de los Órganos Constitucionales Autónomos del Estado de Sinaloa, según Decreto número 205 de fecha 20 de julio de 2017, publicado el 02 de agosto de 2017, en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 98.


Posteriormente, mediante Decreto Número 247, de fecha 29 de agosto de 2017, se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Sinaloa, publicándose en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 114 de fecha 08 de septiembre de 2017.

En relación con la Fiscalía General del Estado, es necesario destacar que previamente, con la reforma a la Constitución Política del Estado de Sinaloa mediante Decreto No. 66, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 018 de fecha 06 de febrero de 2017, se le considera como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica, de patrimonio propio y capacidad para decidir para el ejercicio de su presupuesto, promotor, respetuoso, protector y garante de los derechos humanos.

Así mismo, mediante reforma a la referida Constitución Política Local, mediante Decreto No. 96, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 035 del 17 de marzo del 2017, se crea la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

También la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa fue reformada, adicionada y derogada en materia de combate a la corrupción, según Decreto Número 248, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" No. 127, de fecha 09 de octubre de 2017.

El 24 de agosto de 2018 se celebró la instalación del Comité Coordinador (CC) del SEMAES, en el "Salón Constituyentes de 1917" del Congreso del Estado de Sinaloa.



La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa (LSAES) estipula la manera como está conformado el CC:

"Artículo 10. Son integrantes del Comité Coordinador:

- I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;
- II. La o el titular de la Auditoría Superior del Estado;
- III. La o el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- IV. La o el titular de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas;
- V. Un representante del Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- VI. La o el presidente de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública; y
- VII. La o el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa."

La LSAES precisa las facultades del CC en el "Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades:

- I. La elaboración de su programa de trabajo anual;
- II. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes;
- III. La aprobación, diseño y promoción de la política estatal en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;
- IV. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;
- V. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;
- VI. Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;
- VII. La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- VIII. La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Dicho informe será

el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual.

Dicho informe deberá ser rendido ante los titulares de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en términos de los artículos 109 Bis D, párrafo tercero, fracción V de la Constitución Política del Estado; y 36, fracción V de la Ley General;

IX. Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley;

X. El establecimiento de mecanismos de coordinación del Sistema Estatal;

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

14 XII. Retroalimentar la Plataforma Digital Nacional, a que se refiere el Título Cuarto de la Ley General;

XIII. Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal;

XIV. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;

XV. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital;

XVI. Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación a nivel nacional para el combate a la corrupción, a fin de conocer y compartir las mejores prácticas, para colaborar al combate de la corrupción en el Estado; y, en su caso, compartir a la comunidad nacional las experiencias relativas a los mecanismos de evaluación de las políticas anticorrupción; y

XVII. Las demás señaladas por esta Ley”.

El Artículo 36 de la LSAES estipula la manera como se podrán conformar los Sistemas Municipales Anticorrupción, así como sus atribuciones y funcionamiento.

La LSAES precisa las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva:

“Artículo 25. La Secretaría Ejecutiva tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal, a efecto de proveerle la asistencia técnica, así como los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 109 Bis D de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.”

El Artículo 21 de la LSAES precisa que el Comité de Participación Ciudadana tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

“VI. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, sobre la política estatal y las políticas integrales”.

El Artículo 30 de la LSAES estipula la manera como está conformada la Comisión Ejecutiva:

I. El Secretario Técnico; y

15

II. El Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como presidente del mismo.

El Artículo 31 de la LSAES precisa que, entre otros:

“La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por lo que elaborará las siguientes propuestas para ser sometidas a la aprobación de dicho comité:

I. Las políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos;

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

III. Los informes de las evaluaciones que someta a su consideración el Secretario Técnico respecto de las políticas a que se refiere este artículo;

IV. Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción;

V. Las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

VI. El informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de las funciones y de la aplicación de las políticas y programas en la materia;

VII. Las recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones; y

VIII. Los mecanismos de coordinación con el Sistema Estatal.”

El Comité Coordinador cuenta con un órgano de apoyo técnico, denominado Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SESEA), que es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. La SESEA es dirigida por el Secretario Técnico quien cuenta en términos de artículo 35 de la LSAES, entre otras, con las facultades siguientes:

¹⁶ IV. Elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del Comité Coordinador;

VI. Realizar el trabajo técnico para la preparación de documentos que se llevarán como propuestas de acuerdo con el Comité Coordinador, al órgano de gobierno y a la Comisión Ejecutiva;

XII. Proveer a la Comisión Ejecutiva los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello podrá solicitar la información que estime pertinente, para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de los miembros de la Comisión Ejecutiva.

Así pues, de conformidad con los artículos 3, fracción II y 30 de la LSAES, la Comisión Ejecutiva es el órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva, y a su vez está integrada por el Secretario técnico de dicha entidad y por el CPC, con excepción del miembro que funja en ese momento como Presidente, en ese sentido se reúnen con la finalidad de que las propuestas que emanan en el seno del órgano ciudadano del SEMAES y que apruebe la Comisión Ejecutiva, se materialicen por las áreas técnicas que integran la SESEA.

La propia LSAES prevé en su artículo 31 que la Comisión Ejecutiva tiene a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, por

lo que elaborará, entre otras, las propuestas de políticas integrales en materia de prevención y control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos.

En este sentido, la SESEA y el CPC a través de la Comisión Ejecutiva, con fundamento en el Artículo 35, fracciones IV, VI y XII de la LSAES, pusieron a consideración del Comité Coordinador del SEMAES la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa, misma que fue aprobada por unanimidad de los integrantes en lo particular, mediante el "ACUERDO/CC/SESEA/018/2020".





Proceso de Construcción de la Política Estatal Anticorrupción

A small, faint signature or stamp in the bottom right corner. It appears to be a handwritten mark or a small logo, but it is too light to read clearly.

Proceso de Construcción de la Política Estatal Anticorrupción

La Política Estatal Anticorrupción (PEA), es un instrumento clave que permitirá el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SEMAES).

El SEMAES tiene por objeto establecer, en concordancia con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades del estado y los municipios en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política anticorrupción en el estado.

El proceso de planeación para la elaboración de la PEA de Sinaloa fue llevado a cabo a partir de dos estructuras: Institucional y de Apoyo.

La Estructura Institucional está integrada por el SNA, cuyas directrices han sido valiosas desde un inicio; el Comité Coordinador como máxima autoridad del SEMAES; y los Representantes Municipales.

La Estructura de Apoyo está constituida por la Secretaría Ejecutiva como instancia que tiene a cargo la elaboración de los insumos técnicos para el funcionamiento del SEMAES y el Comité de Participación Ciudadana como organismo vigilante y propositivo por parte de la sociedad.

El proceso de planeación de la PEA se sustenta en las siguientes cuatro etapas: diseño; implementación; seguimiento y evaluación; mejora y adopción de buenas prácticas. Debemos precisar que este documento muestra sólo el resultado de la primera etapa de este proceso, relacionada con el diseño de la política en mención.

A su vez, por medio de la PEA nos proponemos alinear la Gestión operativa (integrada por los Programas de Trabajo Anuales de corto plazo) con la Gestión estratégica (por medio de los Programas de Implementación de mediano y largo plazo). Todo ello, bajo las directrices de la Política Nacional Anticorrupción.

Lo anterior, debido a que la PEA ha sido producto esencialmente de dos elementos: un proceso de alineación con la PNA, en torno a los componentes centrales del diagnóstico, objetivos, prioridades y acciones; y, un proceso de contextualización de dichos componentes para que reflejen las circunstancias estatal y municipal.

Precisamente, teniendo presentes en todo momento los elementos de alineación y de contextualización en referencia, el diseño e integración de la PEA se llevó a cabo a través de mecanismos de consulta y participación ciudadana; información de encuestas y censos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y, otras fuentes de información provenientes de organismos e instituciones nacionales e internacionales.


Los mecanismos de consulta y participación ciudadana incluyeron: Opinión de expertos y académicos (instrumento utilizado: Cuestionario general sobre corrupción); Consulta a directores y profesores de educación básica (instrumento utilizado: Cuestionario para directores y profesores de educación básica); Foros de consulta pública realizados en la ciudad de Culiacán, Sinaloa el 08 de noviembre de 2018 y el 01 de noviembre de 2019; Opinión de empresarios y altos ejecutivos del sector privado (instrumento utilizado: Cuestionario sobre integridad empresarial); Consulta a servidores públicos estatales y municipales (instrumento utilizado: Cuestionario general sobre corrupción); Encuesta en línea (instrumento utilizado: Cuestionario general sobre corrupción).

De la información publicada por el INEGI, en la elaboración de la PEA se utilizaron datos de: 8 encuestas nacionales y 14 censos nacionales. Para ello, se desarrolló un trabajo a profundidad por parte de la Secretaría Ejecutiva del SEMAES con base en los microdatos.

20 Encuestas nacionales de INEGI: de Calidad e Impacto Gubernamental; de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas; de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública; de Victimización de Empresas; de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia; de Estándares y Capacitación Profesional Policial; de Población Privada de la Libertad; y, de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal.

Censos nacionales de INEGI: de Gobierno Federal; de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciarios Estatales; de Gobiernos Municipales y Delegacionales; de Seguridad Pública Federal; de Sistema Penitenciario Federal; de Procuración de Justicia Federal; de Procuración de Justicia Estatal; de Impartición de Justicia Federal; de Impartición de Justicia Estatal; de Derechos Humanos Federal; de Derechos Humanos Estatal; de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal; de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal; y, de Poderes Legislativos Estatales.

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



Además, en la elaboración del diagnóstico se aprovechó parte de la literatura internacional, nacional y local sobre el fenómeno de la corrupción, incluyendo también la recomendada en el seno del SNA; los resultados de las investigaciones para identificar los problemas de la corrupción por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; así como las causas de la corrupción identificadas en el Taller de Inteligencia Colectiva llevado a cabo por el CIDE.

A través de ese ejercicio que inició con la consulta y participación se captó información basada en percepciones, opiniones, comentarios, experiencias, perspectivas, vivencias; de resultados que arrojaron las encuestas e indicadores construidos y aplicados por reconocidos organismos e instituciones del país y el extranjero; del análisis de connotados aportes que registra la literatura de frontera y de recomendaciones que se desprenden de estudios, reportes e investigaciones realizados con elevado rigor metodológico, tanto a nivel nacional como internacional, sobre el fenómeno de la corrupción.

Los resultados basados en este esquema de riqueza informativa fueron de gran utilidad en la definición de causas y efectos, así como de posibles vías de solución, con lo cual se concluye que, el flagelo de la corrupción está asociado primordialmente a cuatro factores clave:

21

- Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad.
- Factor 2: Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad y el abuso del poder.
- Factor 3: Distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad.
- Factor 4. Débil involucramiento social en el control de la corrupción.

Tal es la magnitud del problema que la corrupción se observa como uno de los retos más relevantes que enfrentan las sociedades en el plano internacional, nacional, regional y en las localidades, sobre todo por los graves costos que genera en ámbitos como la confianza en las instituciones; la efectividad gubernamental; el desarrollo económico; el acceso a los bienes y servicios públicos; y, el ejercicio de los derechos humanos.

Mediante el diagnóstico se buscó alcanzar un consenso valorativo y conceptual sobre las dimensiones de los problemas públicos que se busca atender para actuar en el marco de los retos y desafíos que presentan la falta de integridad y la corrupción.

Precisamente, la función del diagnóstico es servir de medio para identificar un conjunto de prioridades, objetivos, acciones e instrumentos que, con base en el análisis realizado, nos orienten a la atención efectiva de los problemas, retos y desafíos en mención.

En línea con lo anterior, el objetivo básico de la PEA es asegurar la coordinación de acciones

de todos los entes públicos e instancias que integran el SEMAES; y, el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los órdenes de gobierno.

Estos procesos de coordinación e involucramiento se proponen a partir de cuatro Ejes Estratégicos de la Política Anticorrupción: Combatir la corrupción y la impunidad; Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad; e Involucrar a la sociedad y el sector privado.


Para avanzar en cada uno de estos Ejes Estratégicos, que significan los compromisos más genuinos de la PEA, se proponen objetivos y prioridades alineados a la PNA. Adicionalmente, la PEA con la que hoy se cuenta significa sólo el primer paso; ahora es necesario abordar la forma sobre cómo se habrá de llevar ésta a la práctica.

22 A fin de avanzar en el cumplimiento de los compromisos establecidos en la PEA, es necesario traducir los objetivos y prioridades en acciones, compromisos, proyectos y productos factibles, relevantes y con responsables claramente definidos.

Para ello, la ruta metodológica utilizada en el diseño de la PEA se debe complementar con la elaboración de los Programas de Implementación, a fin de integrar a la Política Estatal un mecanismo con el que nos proponemos instrumentarla.

Así también, debemos avanzar en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de Seguimiento y Evaluación, y de Mejora y Adopción de Buenas Prácticas, que contribuyan a gestionar los resultados a que nos hemos comprometido.

Finalmente, es preciso señalar que la estructura institucional y jurídica con la que cuenta nuestro país y el estado podría generar importantes logros en los esfuerzos anticorrupción, con un buen diseño e implementación de políticas anticorrupción. Sin embargo, a mediano y largo plazo, el éxito del Sistema Nacional Anticorrupción, como eje institucional de esas políticas, estará en función de al menos tres elementos fundamentales: la voluntad política primordialmente del gobierno federal y de la coordinación activa y funcional que éste establezca con los gobiernos locales; que se garanticen recursos suficientes en los tres órdenes de gobierno para la prevención y el combate a la corrupción; de la independencia y autonomía del Sistema como principios básicos para dar cumplimiento a sus responsabilidades exigidas por el marco constitucional y los tratados internacionales, las leyes secundarias, las normas y demás disposiciones de orden jurídico.



Ahora, la sociedad y sus instituciones cuentan con una política anticorrupción que muestra por una parte los grandes retos y desafíos que es urgente atender y, por otra parte, una hoja de ruta estratégica que nos permitirá abordar grandes soluciones a partir de la voluntad e inteligencia que le otorguen todas las instancias representadas en el Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción en forma conjunta con toda la energía de los órganos y sectores de la sociedad sinaloense.

Asimismo, este proceso de construcción de la Política Estatal de Sinaloa, también tuvo como sustento el contacto y diálogo directo y en línea con distintos sectores de la sociedad, que con sus aportaciones se pudo conocer cómo perciben y viven el problema de la corrupción en los distintos municipios del estado y qué proponen como avenidas de solución. Lo anterior se llevó a cabo a través de dos importantes instrumentos de participación, a los que se alude a continuación: primero, la Consulta ciudadana 2018; y, segundo, los Mecanismos de consulta y participación ciudadana 2019.

Consulta ciudadana 2018

La consulta ciudadana sobre el fenómeno de la corrupción fue llevada a cabo entre el 31 de agosto y el 02 de octubre de 2018 basada en una plataforma en línea; su objetivo fue recabar opiniones, comentarios y propuestas de la población, con respecto a sus experiencias y vivencias del fenómeno de la corrupción, que permitieran enriquecer desde un inicio la Política Nacional Anticorrupción (CPC-SESEA, 2018).

Resultado de las preguntas planteadas a los ciudadanos del estado de Sinaloa: el 58.3% correspondieron a hombres y el 41.7% a mujeres, entre ellos, el 38.8% con edad entre 20 años o menos, 17.1% entre 51 a 60, 16.7% de 41 a 50 y de 31 a 49 el 15.8%, el restante 11.6% de 61 a más años.

De acuerdo con la principal actividad que realizan los entrevistados, el 43.8% estudian, 19.6% realiza alguna actividad en el servicio público, un 13.3% se dedica a la academia, el 11.7% trabaja en el sector privado, en el hogar el 1.3%, el 0.4% en el sector agropecuario y en otros trabajos el 4.6%. De la sociedad civil organizada respondieron el 5.3%.

En relación con las secciones correspondientes, se planteó que fueran clasificados los enunciados en orden de importancia, en donde 5 fue el valor más alto y 1 el más bajo. Para este análisis y, hacer más comprensible los resultados, se considera tomar el resultado de la suma de los valores de acuerdo con su importancia (5 muy importante y 4 importante).

En la sección correspondiente a la Definición de la corrupción, las que clasificaron con mayor porcentaje fueron: con el 42.9% "La corrupción son las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no)"; y, con el 42.5%, "La corrupción es cuando los ciudadanos y empresarios pagan un soborno a un funcionario de gobierno a cambio de un servicio o un favor".

Respecto a la sección Causas de la corrupción, las que más sobresalieron fueron: "La corrupción se debe a que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos" con el 70.4%, seguida por "La corrupción se extiende cuando no existe colaboración y solidaridad en la sociedad para combatirla" con el 39.6%.

En la sección Acciones para combatir la corrupción, se posicionaron: "Para combatir la corrupción no es necesario cambiar la ley, solo hace falta aplicar la que existe y mejorar los procesos" con el 54.2% y, "Para combatir la corrupción se necesita investigar a los culpables y que sean sancionados por las autoridades" el 49.6%.

- 24 Otra de las secciones considerada fue cuáles son las Propuestas para combatir la corrupción, en la que respondió el 62.9% que se debería "Investigar y sancionar a los corruptos, incluidos los que están dentro de las instituciones y autoridades de justicia", adicional a que 42.9% mencionó que se debería de "Crear una red de ciudadanos que vigile las compras del gobierno, los servicios y las obras públicas de sus comunidades".

La última de las secciones correspondió a las Prioridades, aquí el 66.3% seleccionaron que "Es prioritario combatir la corrupción castigando a los ciudadanos y a los servidores públicos corruptos", adicionalmente el 37.9% ubicaron que "Es prioritario combatir la corrupción en los servicios de salud, seguridad pública y educación".

Finalmente, se solicitó a los encuestados que respondieran a la pregunta ¿cuáles consideras que son los actores más importantes para combatir la corrupción? Los resultados se presentan en la Tabla 1.

Se aplicó el Cuestionario general de corrupción en los primeros cinco mecanismos. En todos ellos la información se levantó por medio de enlaces al cuestionario insertados en la página oficial de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (SESEA), o bien enviando el enlace al cuestionario por medio de oficio, correo electrónico y mensajes de texto.

Tabla 1. Actores más importantes para el combate a la corrupción

Actor	Porcentaje
Presidente de la República	78.3%
Gobernadores	76.7%
Ciudadanos(as)	65.8%
Presidentes Municipales	65.0%
Jueces y Magistrados	62.5%
Diputados (federales y locales)	60.4%
Senadores	48.8%
Ministerios Públicos	39.2%
Medios de comunicación	37.9%
Servidores Públicos que brindan servicios a la población	34.2%
Empresarios(as)	33.3%
Comité de Participación Ciudadana	28.3%
Secretarios(as) de Estado	25.8%
Organizaciones de la sociedad civil	21.7%
Servidores Públicos de ventanilla	19.2%
Académicos e investigadores	15.0%
Organismos internacionales	10.4%
Organizaciones comunitarias	10.0%

25

Fuente: Elaboración propia con resultados de la Consulta en Línea (CPC-SESEA, 2018).

Mecanismos de consulta y participación ciudadana 2019

Con la finalidad de incentivar el diálogo y la opinión de distintos segmentos de la sociedad para la integración de la Política Estatal Anticorrupción, se pusieron en marcha seis mecanismos de consulta y participación ciudadana (CPC-SESEA, 2019).

1. Encuesta en línea.
2. Opinión de expertos y académicos.
3. Consulta a directores de educación básica.
4. Opinión de empresarios y altos ejecutivos del sector privado.
5. Consulta a servidores públicos estatales y municipales.
6. Foro de consulta pública.

Se aplicó el Cuestionario general de corrupción en los primeros cinco mecanismos. En todos ellos la información se levantó por medio de enlaces al cuestionario insertados en la página oficial de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa, o bien enviando el enlace al cuestionario por medio de oficio, correo electrónico y mensajes de texto.

Además del Cuestionario general de corrupción, se remitieron cuestionarios específicos a directores y maestros de educación básica con preguntas referentes a la inclusión de temas de integridad, anticorrupción y otros aspectos de programas y planes de estudio, así como educación cívica y ética y familia. También, se enviaron cuestionarios específicos con preguntas de integridad a empresarios.

Cuestionario general de corrupción

Un total de 501 personas contestaron en línea el cuestionario, a la base de datos se le agregaron las respuestas de 14 expertos en el tema anticorrupción y las encuestas de 24 maestros que además del cuestionario mencionado arriba, respondieron un cuestionario de integridad y anticorrupción que, entre otras preguntas, contiene algunas sobre aspectos de programas y planes de estudio, educación cívica, ética y familia. Estos últimos participantes fueron seleccionados de manera no aleatoria. La participación más frecuente fue en hombres con el 55.2% y las edades de los participantes oscila entre los 20 a más de 71 años, siendo más frecuente de 21 a los 60 años. Las respuestas más frecuentes, considerando el total de encuestas, fueron las siguientes:

26

El 57.2% consideró que la mejor definición de corrupción "son las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no)".

Para definir la principal causa de la corrupción, las respuestas más frecuentes fueron, con 41.3%, "que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos" y, el 29.5% consideró a "la ambición de los ciudadanos y su falta de ética".

Cuando se cuestionó sobre la principal acción para combatir la corrupción el 38.0% dijo que "no es necesario cambiar la ley, solo hace falta aplicar la que existe y mejorar los procesos" y, el 29.5% afirmó que es necesario "cambiar el comportamiento de cada uno de los mexicanos no solo de los servidores públicos".

El 33.3% de los encuestados dijeron que la mejor propuesta para combatir la corrupción es "investigar y sancionar a los corruptos, incluidos los que están dentro de las instituciones y autoridades de justicia", respuesta seguida por el 26.4% que consideró que "hacer una campaña de difusión de cultura cívica para que los ciudadanos tomemos conciencia de las implicaciones de ser corrupto", es la mejor propuesta para combatir la corrupción.

Finalmente, respecto al tema de mayor prioridad para combatir la corrupción, el 35.9% respondió que es "castigando a los ciudadanos y a los servidores públicos corruptos" y el 19.6% optó que debe darse prioridad "en la asignación de contratos de obra pública, áreas de compras y contrataciones del gobierno a empresas" (Tabla 2).

Análisis por principal actividad. En su conjunto, los diferentes mecanismos de la consulta permiten determinar si la opinión de los ciudadanos sobre el tema de corrupción es diferente de acuerdo con su principal actividad. Enseguida se presentan los resultados de la encuesta de acuerdo con: Servidores públicos, Maestros, Empresarios, Expertos en el tema de corrupción, Profesionistas independientes y otros, este último grupo contiene a obreros, amas de casa, estudiantes, desempleados y otra actividad no considerada en el cuestionario cuya frecuencia de respuesta fue menor al 5%.

Tabla 2. Resultados de la Encuesta General de Corrupción

Opciones	(%)
Mejor definición de corrupción	
Son las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no).	57.2
Aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal.	17.2
Es cuando los ciudadanos y empresarios pagan un soborno a un servidor público de gobierno a cambio de un servicio o un favor.	15.3
Es cuando los políticos se reparten los cargos del gobierno entre sus amigos y familiares para hacerse ricos y obtener poder.	5.2
Consiste en desviar recursos del gobierno hacia un fin privado.	5.0
Principal causa de la corrupción	
Que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos.	41.3
La ambición de los ciudadanos y su falta de ética.	29.5
No existe colaboración y solidaridad en la sociedad para combatirla.	14.3
Los ciudadanos nos comportamos bajo la idea de que "el que no tranza no avanza".	7.9
Es la falta de condiciones para trabajar y los bajos salarios de algunos servidores públicos.	7.0
Principal acción para combatir la corrupción	
No es necesario cambiar la ley, solo hace falta aplicar la que existe y mejorar los procesos.	38.0
Cambiar el comportamiento de cada uno de los mexicanos, no solo de los servidores públicos.	29.5
Mejorar las leyes para establecer más candados, controles y castigos.	16.3
Se necesita investigar a los culpables y que sean sancionados por las autoridades.	13.6
Vigilar las contrataciones y las compras que hace el gobierno con los privados.	2.7
Mejor propuesta para combatir la corrupción	
Investigar y sancionar a los corruptos, incluidos los que están dentro de las instituciones y autoridades de justicia.	33.3
Hacer una campaña de difusión de cultura cívica para que los ciudadanos tomemos conciencia de las implicaciones de ser corrupto a cualquier nivel en la sociedad.	26.4
Generar mecanismos de contratación de servidores públicos que sean más rigurosos y en los que se evalúe su profesionalismo y su honorabilidad.	16.9
Establecer planes y programas de estudios en todos los niveles educativos diseñados para explicar la corrupción y sus impactos.	15.9
Crear una red de ciudadanos que vigile las compras del gobierno, los servicios y las obras públicas de sus comunidades.	7.6
El tema de mayor prioridad para combatir la corrupción	
Castigando a los ciudadanos y a los servidores públicos corruptos.	35.9
En la asignación de contratos de obra pública, áreas de compras y contrataciones del gobierno a las empresas.	19.6
En los servicios de salud, seguridad pública y educación.	19.0
Cambiando el comportamiento de cada ciudadano y su forma de hacer negocios.	17.6
En las áreas de trámites y servicios.	7.9

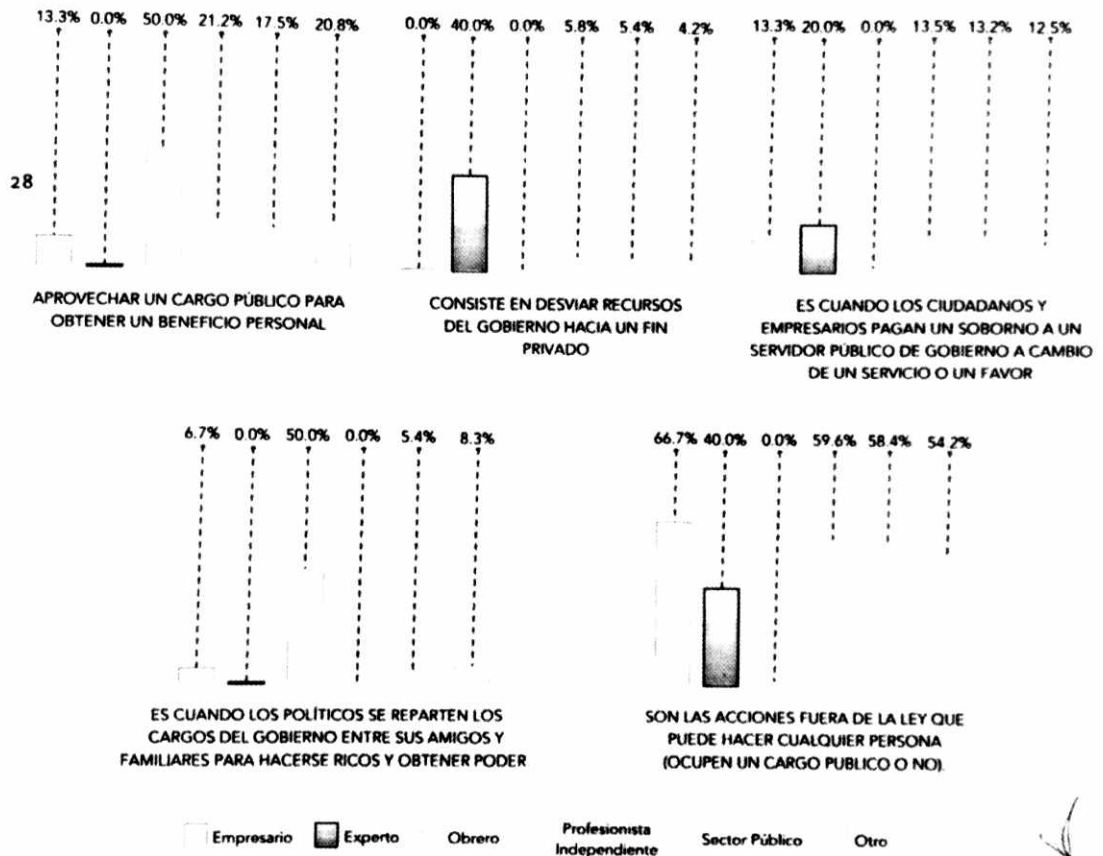
27

Fuente: Elaboración propia con resultados de los Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, 2019.

En lo general, no se observaron diferencias estadísticamente significativas entre los distintos grupos de participantes, excepto en la mejor definición de corrupción, en la cual los expertos dividieron sus opiniones. Las respuestas no difieren del concentrado general mostrado en la tabla anterior. A continuación, se muestran los resultados en cada una de las preguntas.

La mejor definición de corrupción. La respuesta más frecuente en todos los grupos fue: "son las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no)". Destaca que los expertos también señalaron que: "consiste en desviar recursos del gobierno hacia un fin privado" (Gráfica 1).

Gráfica 1. Mejor definición de corrupción

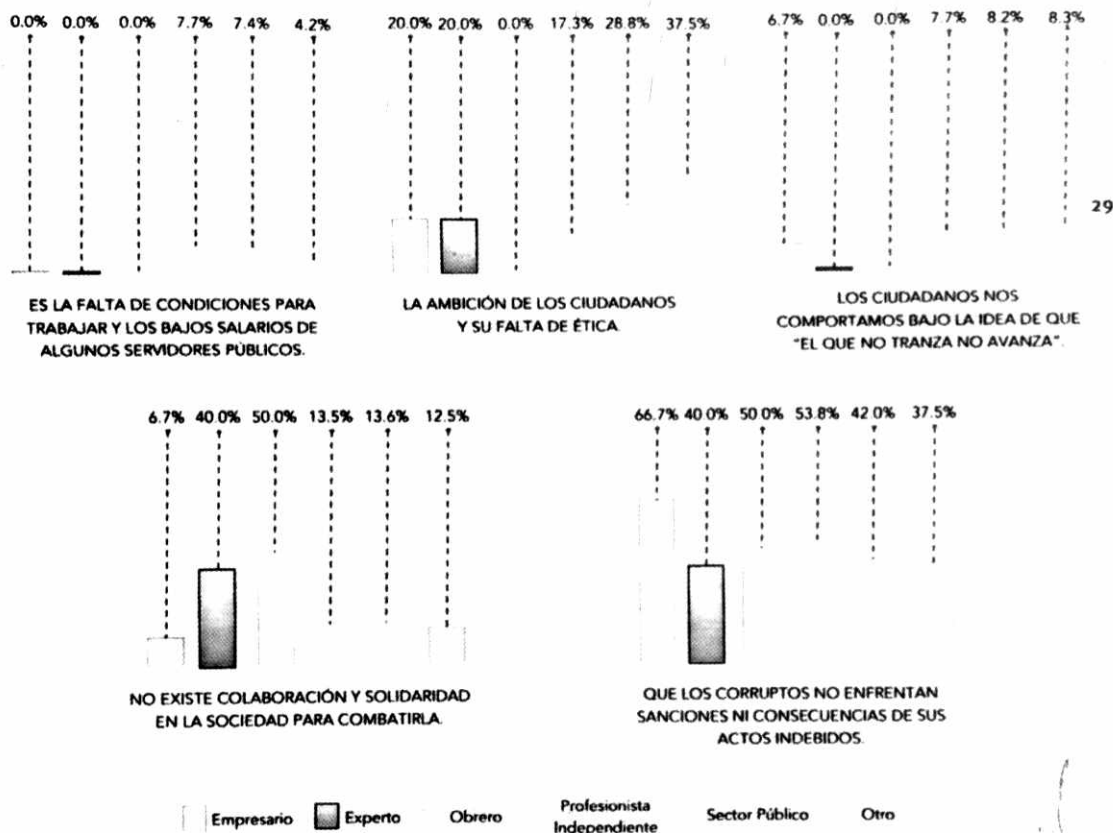


Fuente: Elaboración propia con resultados de los Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, 2019.

La principal causa de corrupción. La mayoría de los sinaloenses opinaron: "que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos"; la segunda causa más frecuente fue: "la ambición de los ciudadanos y su falta de ética", los expertos le dan como segunda causa más frecuente que: "no existe colaboración y solidaridad en la sociedad para combatirla". Sin diferencias estadísticamente significativas entre los grupos.

Los maestros seleccionaron más frecuentemente: "la ambición de los ciudadanos y su falta de ética" (Gráfica 2).

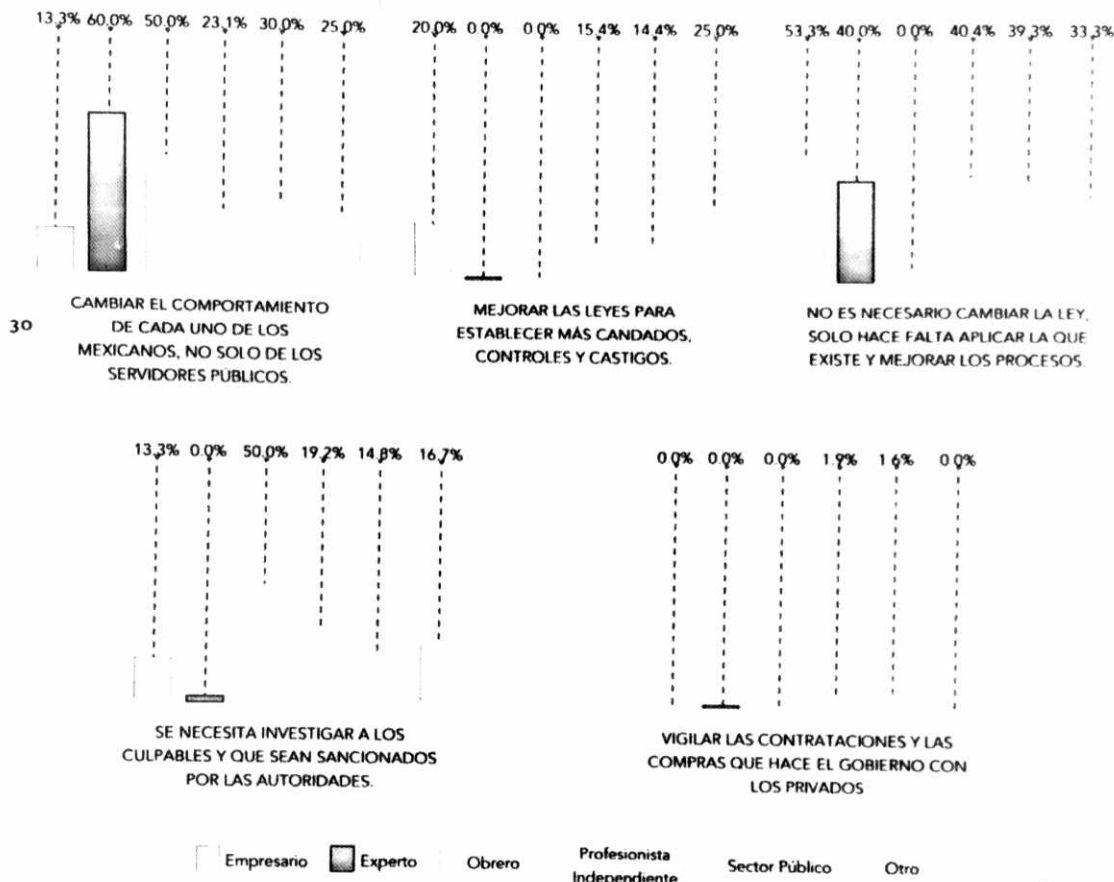
Gráfica 2. Principal causa de corrupción



Fuente: Elaboración propia con resultados de los Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, 2019.

Principal acción para combatir la corrupción. Las respuestas más frecuentes fueron: "no es necesario cambiar la ley, solo hace falta aplicar la que existe y mejorar los procesos" y "cambiar el comportamiento de cada uno de los mexicanos no solo de los servidores públicos". Esta última respuesta fue la más frecuente en los empresarios (Gráfica 3).

Gráfica 3. Principal acción para combatir la corrupción

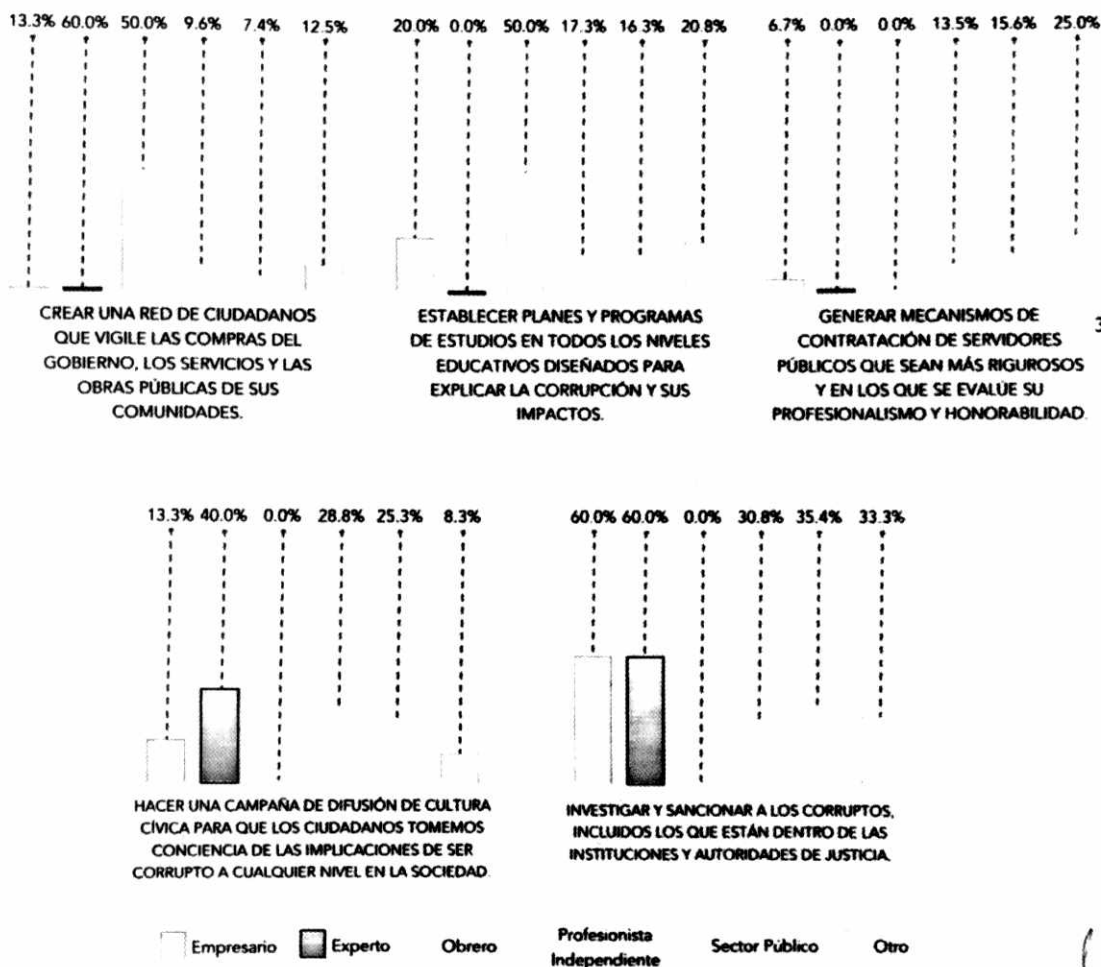


Fuente: Elaboración propia con resultados de los Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, 2019.

[Firma manuscrita]

Mejor propuesta para combatir la corrupción. Las respuestas con mayor frecuencia fueron: "investigar y sancionar a los corruptos, incluidos los que están dentro de las instituciones y autoridades de justicia" y "hacer una campaña de difusión de cultura cívica para que los ciudadanos tomemos conciencia de las implicaciones de ser corrupto", cuya respuesta fue la más frecuente en los maestros (Gráfica 4).

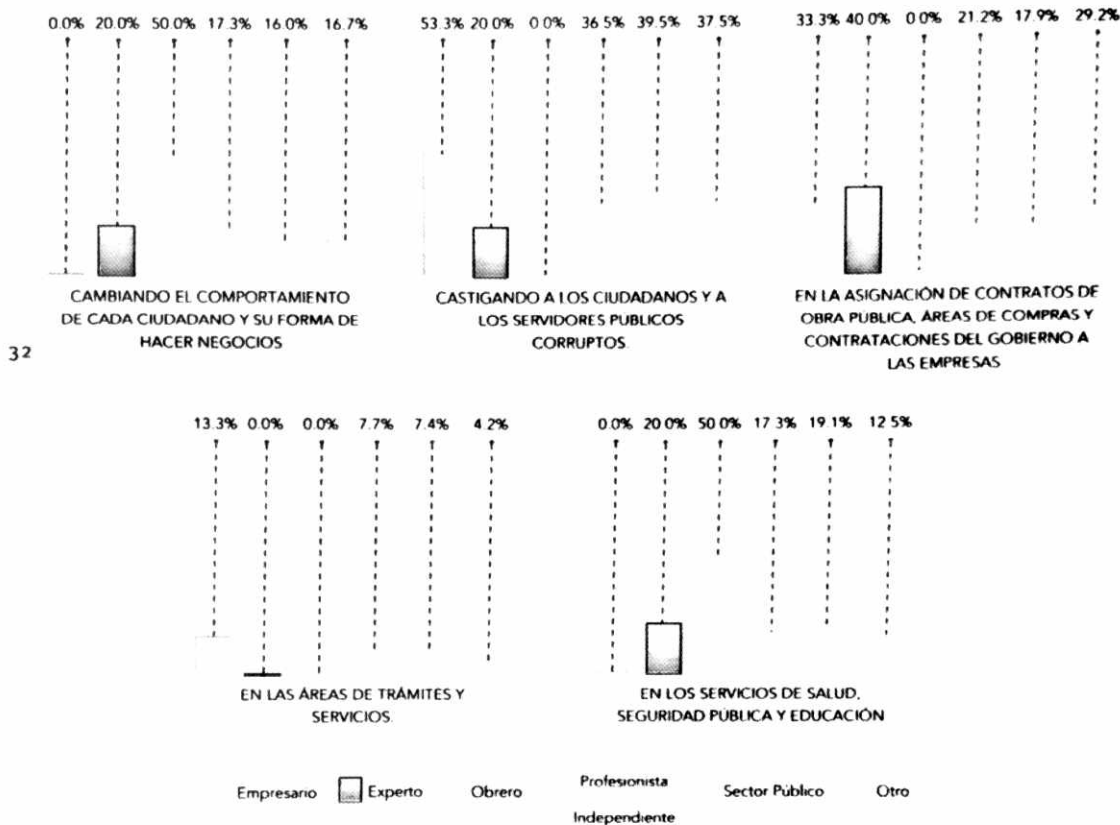
Gráfica 4. Mejor propuesta para combatir la corrupción



Fuente: Elaboración propia con resultados de los Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, 2019.

Tema de mayor prioridad para combatir la corrupción. Las respuestas más frecuentes fueron: "castigando a los ciudadanos y a los servidores públicos corruptos", seguida de, "en la asignación de contratos de obra pública, áreas de compras y contrataciones del gobierno a empresas" (Gráfica 5).

Gráfica 5. Tema de mayor prioridad para combatir la corrupción



Fuente: Elaboración propia con resultados de los Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, 2019.

En la segmentación de los participantes en esta consulta destaca la escasa diferencia de opinión con respecto a la actividad principal desarrollada.

A través de las respuestas se observa a la mayoría de los servidores públicos proponer como prioridad para combatir a la corrupción, que es necesario castigar a los ciudadanos y

funcionarios corruptos; a los empresarios, que la prioridad está en la asignación de contratos de obra pública, áreas de compras y contrataciones del gobierno y empresas.

Destaca la opinión generalizada que la principal causa de la corrupción es que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos corruptos. Y, finalmente, que no es necesario cambiar la ley, solo aplicar la que existe y mejorar los procesos.

Estas observaciones serán un referente para definir los objetivos, prioridades y acciones que la población sinaloense demanda para abatir la corrupción.

Foro de Consulta Pública 2019

Otro mecanismo de consulta para fortalecer la Política Estatal Anticorrupción, llevado a cabo en coordinación con el CPC, el 01 de noviembre de 2019 en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, fue el Foro de Consulta Pública, en el que participaron, en distintas mesas de trabajo, un total de 57 representantes de instituciones públicas, de la sociedad civil y público en general.

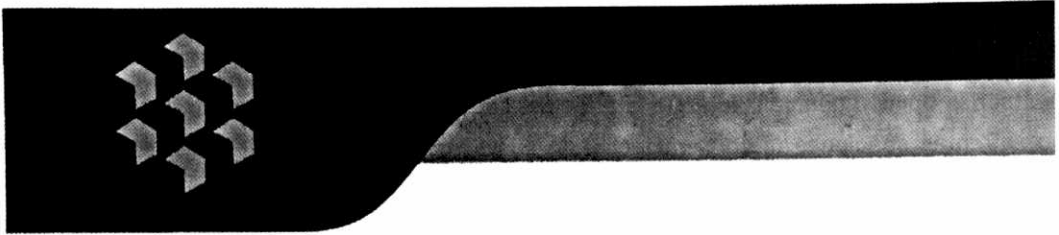
De la realización de este foro se obtuvieron productos de las mesas de trabajo, que sirvieron como insumo para posteriormente procesarse e incorporarse a los ejes que competen a la Participación Ciudadana y las Interacciones que se dan entre sociedad y gobierno.

Los temas abordados en las Mesas de Trabajo fueron:

- 1. Participación ciudadana en esquemas de vigilancia y colaboración.**
- 2. Corresponsabilidad e integridad empresarial.**
- 3. Educación y comunicación en el control de la corrupción.**
- 4. Trámites, servicios y programas públicos.**
- 5. Adquisiciones, compras y contrataciones de obras públicas.**

Los resultados de este foro están integrados en el diagnóstico de este documento.





Problematización del Fenómeno de la Corrupción



Problematización del Fenómeno de la Corrupción

La magnitud del problema

La corrupción, definida como «la apropiación de recursos públicos para obtener beneficios privados» (Transparencia Internacional, 2016) obstaculiza la democracia, la transparencia, frena la competitividad en los territorios (países, estados y ciudades), su desarrollo económico y social, provocando pobreza, desigualdad y exclusión.

Estos efectos se manifiestan a través de la afectación en la inversión doméstica, la inversión extranjera directa, los mercados internacionales, la productividad nacional, hasta la inestabilidad política de los países (Lambsdorff, 1999; Mauro, 1995; Tanzi y Davoodi, 1997).

Fue durante la Conferencia de Mérida en 2003, cuando se elaboró la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, UNCAC por sus siglas en inglés, (UNODC, 2004). Para tal propósito, se crea un Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, desde la sede de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Viena. Documento que fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas para que ésta lo examinara y adoptara las medidas pertinentes para entrar en vigor en 2005 (INEGI, 2016).

Es a partir de 2005 a la fecha, que la preocupación internacional sobre este problema que está presente en todos los países (Kaufmann, 1997), ha dejado sentirse con mayor frecuencia. Prueba de ello son las medidas e instrumentos que se han generado para su combate por parte del Banco Mundial (BM), Transparencia Internacional (TI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ningún país, por grande o pequeño que sea, democrático o no, sea desarrollado o en desarrollo se escapa a este fenómeno que perjudica el desarrollo y crecimiento económico (Mungiu-Pippidi, 2013). Ello explica por qué en los informes del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que realiza TI a partir de 1995, ningún país ha logrado su máxima calificación. Dinamarca y Nueva Zelanda en 2019 alcanzaron puntuaciones de 88 y 87 puntos, en cuyo índice los valores se plantean entre 0 (mayor corrupción) a 100 (ausencia de corrupción) (TI, 2019).

En América Latina y el Caribe la corrupción es un flagelo que perjudica a las personas, y cuando éstas denuncian la corrupción sufren represalias (TI, 2017).

De acuerdo con los resultados obtenidos del Barómetro Global de la Corrupción 2019 (IMCO con información de TI, 2019), en países de América Latina y el Caribe:

- 53% de los ciudadanos expresaron que la corrupción había aumentado en los últimos 12 meses previos al momento en que se les consultó sobre el tema.
- Más de la mitad de las personas entrevistadas sostiene que la mayoría o todos los políticos

electos y sus funcionarios son corruptos y dan preferencia a los intereses privados sobre los públicos.

- Solo el 39% de los encuestados sostiene que su Gobierno está haciendo un buen trabajo en la lucha contra la corrupción, mientras que el 57% considera que su Gobierno está teniendo un mal desempeño en ese aspecto.
- 1 de cada 5 personas (21%) tuvo que pagar un soborno para acceder a algún trámite o servicio.
- Más de uno de cada cinco ciudadanos que accedieron a los servicios públicos, como atención médica y educación, habían pagado sobornos el año anterior.
- Uno de cada cinco ciudadanos experimentó extorsión sexual cuando accedieron a un servicio público, o bien, conocen a alguien que pasó por esta situación.
- Uno de cada cuatro ciudadanos recibió sobornos a cambio de votos en los últimos cinco años.

En México, instituciones y organismos como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Transparencia Mexicana (TM) entre otros, han mostrado en las últimas décadas una gran preocupación por el alza que se observa en los índices de corrupción.

Prueba de ello, es que de 2010 a la fecha ha venido creciendo de manera preocupante, pasando de la posición 98 a la 123 en el 2016. En este sentido, se han tomado medidas para controlar la corrupción, como el establecimiento de leyes en materia de transparencia, de fiscalización y de rendición de cuentas en la mayoría de los estados de la República, sin embargo, no se observan resultados favorables.

Los resultados del Barómetro Global de la Corrupción 2019 (IMCO con información de TI, 2019) para México, acusan lo siguiente:

- Nueve de cada 10 mexicanos aún declaran que la corrupción sigue siendo un problema para el país.
- De acuerdo con el estudio, el 21% de la población encuestada en México consideró que la corrupción había disminuido.
- El 44% de las y los encuestados consideraron que la corrupción en México había aumentado durante el último año. Este porcentaje es menor que el expresado en 2017, en el que el 61% de los encuestados consideró que la corrupción había aumentado.
- Uno de cada tres mexicanos (34% de los encuestados) reconoce haber tenido que pagar un soborno para acceder a trámites y servicios, lo que convierte a nuestro país en el segundo de la región con más sobornos. Sin embargo, en 2017 la mitad de los encuestados (51%) reportó haber incurrido en esta práctica.

- Los servicios públicos en los que un mayor porcentaje de mexicanos reporta haber pagado un soborno se relacionan con la policía (52%), el acceso a la justicia (35%) y con la provisión de servicios públicos básicos (30%).

La corrupción es uno de los problemas más importantes que enfrentan los países, sobre todo por los graves costos que genera en ámbitos como la confianza en las instituciones, la efectividad gubernamental, el desarrollo económico, el acceso a bienes y servicios públicos, así como el ejercicio pleno de derechos (CCSNA, 2020:41).

Este tema adquiere gran importancia al analizar datos nacionales, ya que de acuerdo con las cifras mostradas en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017), el costo de incurrir en actos de corrupción fue de 7 mil 218 millones de pesos (mdp), lo que equivale a 2 mil 273 pesos promedio por persona en 2017.

La corrupción "acrecienta las desigualdades y la marginación, ante una irracional distribución del presupuesto público que desvía los recursos hacia intereses individuales o de grupos y priva a la población de mejores y mayores servicios públicos, como de salud y educación, principalmente" (Mendoza y López Portillo, 2020).

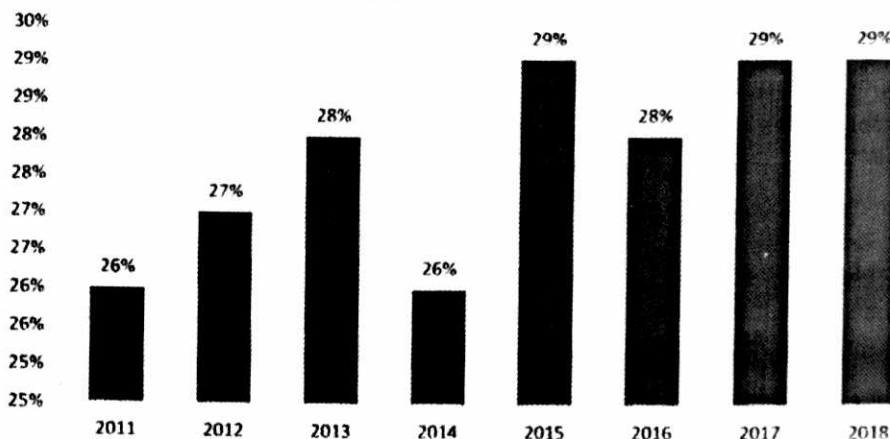
37

"La corrupción puede afectar a las personas y según el contexto en el que se presenta, puede generar violaciones a una amplia gama de derechos humanos, dando por ejemplo un acceso discriminatorio a los derechos. Asimismo, la corrupción puede afectar a grupos de personas, debido a que puede excluir a los pobres del acceso de servicios, o excluir a mujeres, niños, personas adultas mayores, entre otros.

La corrupción puede ser un elemento de la vulneración de derechos o bien un agravante de violaciones preexistentes y afectar a toda la sociedad, debido a consecuencias negativas generales; dos aspectos en este sentido son: i) se afectan los recursos financieros y económicos, pues se desvían fondos ocasionando reasignaciones que pueden interferir con el goce de los derechos humanos; ii) la eficacia del estado social de derecho y la democracia se ve afectada y se resquebraja la confianza de la población en el Estado" (Vázquez, Cardona y Ortiz, 2017).

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el periodo 2011-2018, la corrupción ocupó de forma consistente los primeros lugares entre los problemas que más preocupan a la población en México (Gráfica 6). Este sentido de preocupación puede encontrar sustento en la experiencia cotidiana de las personas en su interacción con las dependencias y servidores públicos; y también en la formación de una opinión pública cada vez más consciente sobre la naturaleza y la gravedad de este problema (CCSNA, 2020:41).

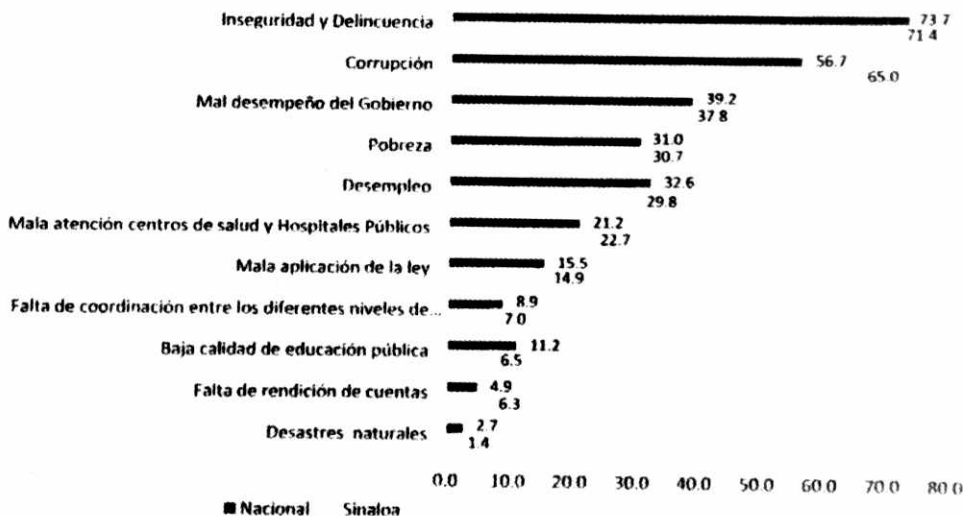
Gráfica 6. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2011-2018



Fuente: INEGI. ENVIPE, 2011-2018

Al considerar la información del ENCIG (2017), se tiene que el 71.4% de la población percibió a la inseguridad y delincuencia como el problema más importante en Sinaloa, seguido de la corrupción con 65% y mal desempeño del gobierno con 37.8% (Gráfica 7). En el tema de corrupción, Sinaloa está por encima 8.3 puntos porcentuales respecto lo reportado a nivel nacional.

Gráfica 7. Problema que la población de Sinaloa considera más importante



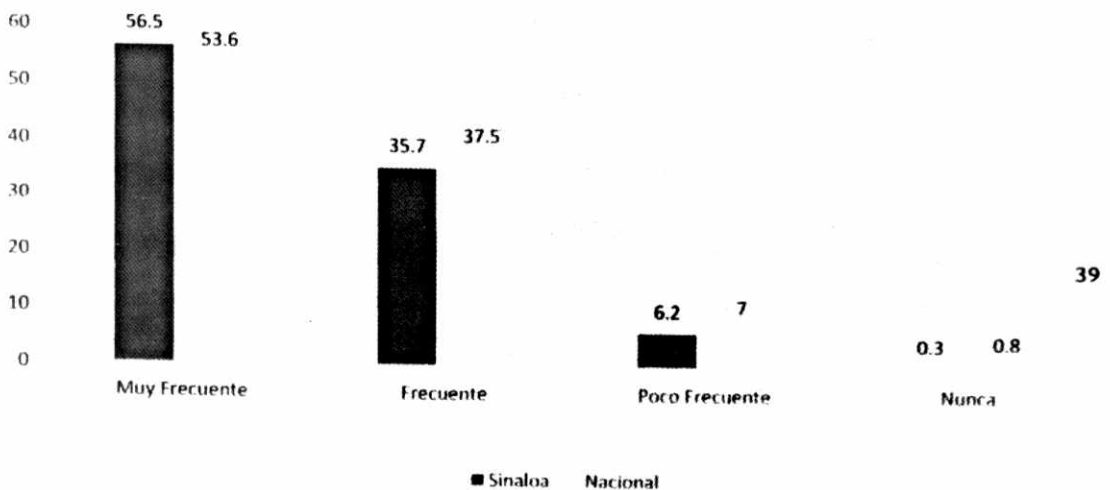
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.



Con respecto a las experiencias cotidianas de la población, los datos muestran la existencia de una percepción generalizada de que la corrupción prevalece como regla, y no como excepción, en la interacción usual con autoridades y servidores públicos (CCSNA, 2020:42).

Al cuestionar a personas que habitan en el estado de Sinaloa sobre la percepción que tienen con relación a la corrupción, el 92.2% respondió que los actos de corrupción son muy frecuentes o frecuentes, 1.1 puntos porcentuales por arriba de la percepción nacional que se ubicó en 91.1% (Gráfica 8).

Gráfica 8. Percepción sobre la frecuencia de corrupción Sinaloa/Nacional

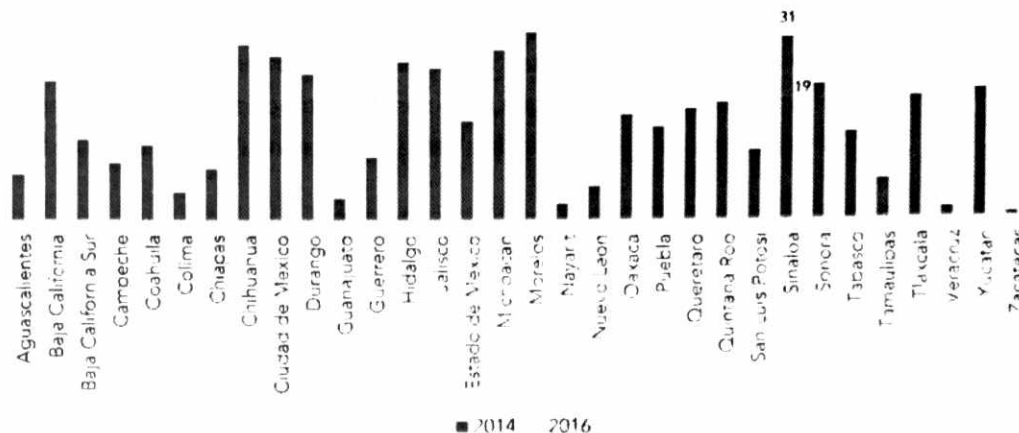


Nota: Excluye la opción "No Especificado" que completa el 100%.
 Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

La tasa de prevalencia de la corrupción calculada como la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción, en 2014 fue de una tasa de 18 mil 144 por cada 100 mil habitantes y en 2016 disminuyó a 13 mil 963; esta reducción significó que la entidad mejorara su posición del lugar 31 al 19 a nivel nacional, en ese periodo (Gráfica 9).

Frente a esta situación, el Estado mexicano ha desarrollado diversas estrategias en las últimas tres décadas encaminadas a fortalecer instituciones, procesos y prácticas que permitan mejorar el control institucional de la corrupción. A pesar de ello, persiste a escala nacional una percepción generalizada de que la magnitud de este problema se ha mantenido, en el mejor de los casos, constante con respecto a años previos.

Gráfica 9. Posición^a a nivel nacional por entidad federativa, de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron



* Orden ascendente de acuerdo a la tasa por cada 100 mil habitantes.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 y 2017.

40

Al respecto, mediciones como el Índice de Control de la Corrupción (ICC) del Banco Mundial (BM) y el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) muestran que la percepción ciudadana con respecto a la corrupción no ha cambiado, e inclusive ha tendido a empeorar en años recientes (CCSNA, 2020:43).

De acuerdo con Mungiu-Pippid (2006), en la literatura y la práctica internacional se sugiere que las medidas anticorrupción implementadas en décadas recientes parten de una concepción de la corrupción como una serie de conductas o actos individuales que pueden ser disuadidos y vigilados exclusivamente a través de medidas de control, vigilancia y sanción. Desde esta lógica, la solución al problema del control de la corrupción radica en dos elementos: 1) la generación de procesos claros de prevención, investigación y sanción que disuadan conductas individuales; y 2) la existencia de autoridades y servidores públicos comprometidos con su implementación y aplicación.

Estas estrategias basadas en un enfoque individual de control, vigilancia y sanción, así como en la expectativa de su adecuada aplicación, pueden resultar poco eficaces en contextos con alta prevalencia de actos de corrupción por las siguientes razones (CCSNA, 2020:44):

1. Estas medidas suelen concentrarse en hechos concretos, que se diluyen frente a la cantidad de casos que ocurren en la realidad y que no necesariamente son denunciados, investigados y sancionados.

- Estas acciones parten del supuesto que existirá una masa crítica de autoridades, servidores públicos y ciudadanos comprometidos con la implementación y aplicación de estas medidas (ciudadanos denunciando actos, autoridades investigando). Este argumento puede cuestionarse en escenarios de alta prevalencia de corrupción, donde estas medidas corren el riesgo de adaptarse a las condiciones de corrupción imperantes.

Un indicador que permite observar cómo estas estrategias basadas en esquemas de control, vigilancia y sanción no han tenido el éxito esperado en México es el de la denuncia de actos de corrupción por parte de la ciudadanía. De acuerdo con cifras del INEGI, para los años 2011, 2015 y 2017, en promedio, solo 5% de los presuntos actos de corrupción de los que fue víctima la población (particularmente el soborno) fueron denunciados (Gráfica 10).

Gráfica 10. Porcentaje de actos en que la población fue víctima de algún hecho de corrupción y se presentó denuncia



41

Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, 2015 y 2017

En Sinaloa, entre las razones por la cual no denunciaron experiencias o percepción de corrupción en trámites y servicios públicos, fueron porque es una pérdida de tiempo (27%), porque es inútil, ya que no le darían seguimiento alguno a la denuncia (19%) y porque la corrupción es una práctica muy común (12%) (ENCIG, 2017).

A nivel nacional, se estima que, respecto a las causas atribuibles a la autoridad, la principal razón por la que las víctimas de la corrupción no denuncian es la pérdida de tiempo (34.2%). Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante sus autoridades en Sinaloa, destacan pérdida de tiempo (26.2%) y otras causas atribuibles a la autoridad (17.4%), entre éstas, por miedo a ser extorsionado, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y por actitud hostil de la autoridad (ENVIPE, 2018).

Posteriormente, los resultados en 2019 a nivel nacional muestran que, de las causas atribuibles a la autoridad, la principal razón por la que las víctimas de la corrupción no denuncian es la pérdida de tiempo (31.7%). Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante sus autoridades en Sinaloa, fue la pérdida de tiempo (27.4%) y la desconfianza en la autoridad (13.6%), y otras causas (49.2%). Se entiende por otras causas: miedo al agresor, delitos de poca importancia, no tenía pruebas y otros motivos (ENVIPE, 2019).

Ángeles (2018) comenta que la percepción pesimista con relación a la efectividad de la denuncia como mecanismo para perseguir actos de corrupción, resulta preocupante si se considera que, al menos para el ámbito federal, un tercio de las sanciones administrativas impuestas provienen de este tipo de mecanismos de denuncia actualmente en operación.

De acuerdo con (CCSNA, 2020:70), la pérdida de eficacia de la denuncia se vuelve más evidente al observar que en 2016, en el ámbito federal, prácticamente 5 de cada 10 quejas o denuncias recibidas inició un procedimiento de responsabilidad. Durante 2017, en las administraciones públicas estatales, 3 de cada 10 quejas o denuncias recibidas dieron inicio a un procedimiento de responsabilidad.

Lo anterior coincide con la situación de Sinaloa, pues en el plano estatal los procedimientos de responsabilidad que se iniciaron fueron 910 en 2016 y 633 en 2017, mientras que en el orden municipal se realizaron 334 en 2016. Durante 2016, 1 de cada 10 quejas o denuncias en el ámbito estatal y 3 de cada 10 en el municipal dieron inicio a un procedimiento de responsabilidad administrativa; la cifra en 2017 muestra que el porcentaje de procedimientos que se iniciaron por quejas o denuncias presentadas en el ámbito estatal apenas alcanza 4 de cada 100.

42

En la información recabada de los censos de gobierno no se permite distinguir si las sanciones reportadas por las autoridades corresponden a sanciones firmes, o si se refiere a sanciones que aún pudieran estar sujetas a medios de impugnación (CCSNA, 2020:72).

En el caso de Sinaloa, fueron impuestas 50 sanciones a servidores públicos en el ámbito estatal y 114 en el municipal; respecto a sanciones económicas, se impusieron sólo 10 sanciones en todos los municipios de la entidad. La sanción más frecuente para los órdenes de gobierno estatal y municipal fue la amonestación, con 68% y 82% respectivamente, del total de sanciones presentadas (Anexo 8, pág. 213). Del análisis se deduce que, en 2016, en el ámbito estatal la amonestación fue impuesta en 7 de cada 10 sanciones y la suspensión en 3 de cada 10 sanciones; mientras que, en el ámbito municipal, la amonestación fue impuesta en 8 de cada 10 sanciones y la suspensión en 1 de cada 10 sanciones.

Delimitación del problema

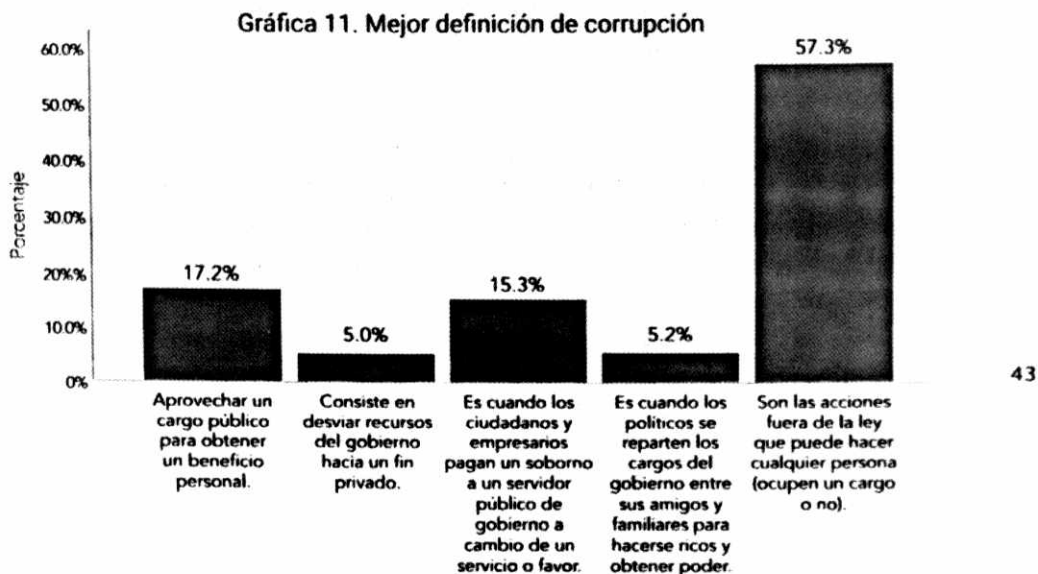
Corrupción e ilegalidad

Uno de los rasgos que parece caracterizar al fenómeno de la corrupción en México está asociado con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue realizado por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano.

A partir de los resultados de la consulta ciudadana en línea para la integración de la PNA, se identifica que cerca del 40% de la población participante relaciona la corrupción con acciones

(de diferente tipo) que se realizan al margen de la ley por servidores públicos o por la ciudadanía (CCSNA, 2020:50).

En los mecanismos de consulta y participación ciudadana (CPC-SESEA, 2019), llevados a cabo como parte del proceso de elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa, el 57.3% consideró que la mejor definición de corrupción "son las acciones fuera de la ley que puede hacer cualquier persona (ocupen un cargo público o no)" (Gráfica 11).



Fuente: Elaboración propia con resultados de los Mecanismos de Consulta y Participación Ciudadana, 2019.

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

1. La prevalencia de altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción; y,
2. La persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad y al abuso de poder (CCSNA, 2020:51).

Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad

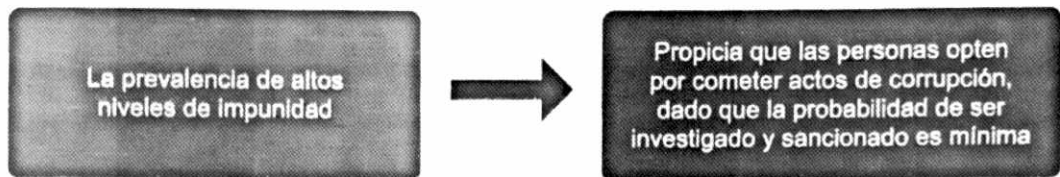
La impunidad se puede entender como la situación en la que los presuntos responsables de la comisión de algún delito no reciben un castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes.

Le Clerq y Rodríguez (2018), definen la impunidad como "la inexistencia de hecho o derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil,



administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

La impunidad se entiende como la situación en la que los presuntos responsables de delitos no reciben un castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes; además, se relaciona con la incapacidad de las instituciones responsables y la ineffectividad de los procesos existentes para investigar y sancionar aquellas personas (autoridades, servidores públicos, empresarios o ciudadanos) que incurren en algún acto de corrupción.

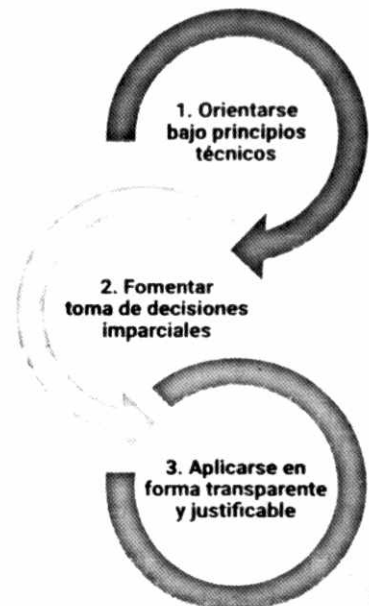


44 **Factor 2: Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad y el abuso de poder**

La discrecionalidad es el margen que tienen las instituciones y los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones para utilizar criterios de interpretación técnicos en la toma de decisiones y en la aplicación de las normas.

Para que la discrecionalidad no abra espacios para la arbitrariedad de los servidores públicos se deben cumplir tres condiciones:

Sin embargo, de no considerar dichos principios, también se pueden abrir espacios para la arbitrariedad de los servidores públicos, así como a la articulación de procesos de toma de decisiones en beneficio de intereses particulares de forma no justificada, derivando en una discrecionalidad excesiva, generadora de espacios de opacidad y arbitrariedad contrarios a la legalidad y el Estado de Derecho, abriendo cauces a los actos de corrupción.



El proceso de consulta pública para elaborar la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción dio cuenta del siguiente reto que enfrenta nuestro país: la corrupción debe ser controlada a través de esquemas que acoten la arbitrariedad y propicien un ejercicio del servicio público bajo estándares técnicos, transparentes e imparciales (CC-SNA, 2020, p. 53).

El estudio "México: Anatomía de la Corrupción", de Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad (MCCI), señala que sólo el 14% de los mexicanos considera que las leyes están elaboradas para su beneficio, además, persiste una idea generalizada de que las leyes se usan primordialmente para defender los intereses de la gente con poder o como pretexto para cometer arbitrariedades (Casar, 2016).

Poco más de 14 mil participantes en la Consulta ciudadana en línea para la integración de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), identificaron la impunidad como la principal causa de la corrupción en México.

De igual forma, con base en los resultados del análisis de subjetividades realizado por el Observatorio de la Corrupción e Impunidad (OCI) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y en el Taller de Inteligencia Colectiva realizado con los integrantes del Consejo Consultivo de la PNA entre expertos, académicos, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil, identificaron que la impunidad destaca como una de las principales causas de la corrupción en nuestro país, coincidiendo con los resultados de la consulta ciudadana en línea de la PNA. ⁴⁵

Las percepciones de quienes participaron en dicha Consulta ciudadana en línea parecen señalar la existencia de un acuerdo casi generalizado entre la población de que la falta de esquemas eficaces de denuncia, investigación y sanción de actos de corrupción es la causa esencial de la prevalencia de la corrupción en México (CCSNA, 2020:52).

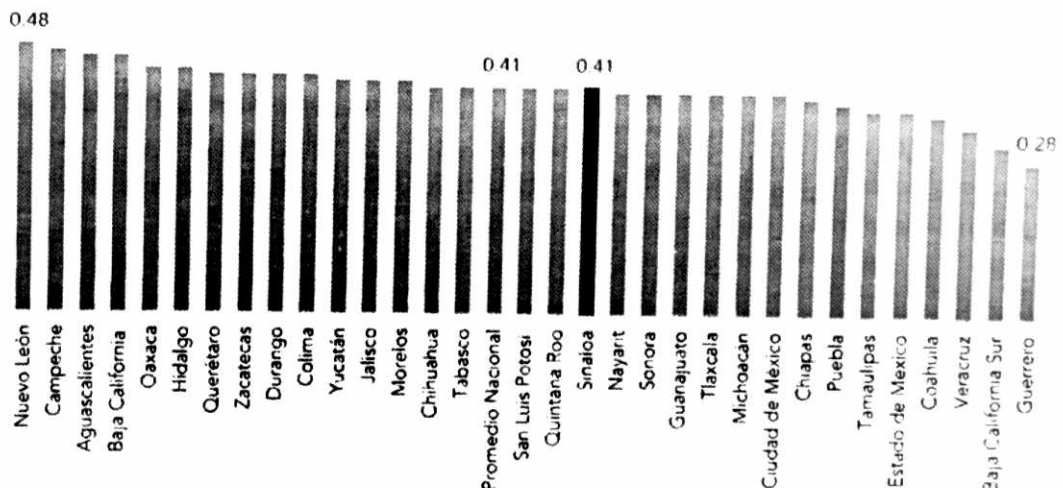
El 41.3% de las personas participantes en la Consulta ciudadana (CPC-SESEA, 2019) realizada en Sinaloa, señalaron como principal causa de la corrupción "que los corruptos no enfrentan sanciones ni consecuencias de sus actos indebidos" y, el 29.5% consideró a "la ambición de los ciudadanos y su falta de ética".

Este problema de impunidad se ve reflejado en ámbitos como las faltas administrativas, los delitos cometidos por servidores públicos, los delitos electorales que implicaron algún acto de corrupción, o el inicio de procedimientos o la imposición de multas y sanciones derivadas del proceso de fiscalización y auditoría del ejercicio de recursos públicos.

Producto de estas debilidades identificadas, no extraña observar que de acuerdo con el Índice de Estado de Derecho en México 2018 elaborado por el *World Justice Project (2018)* todas las entidades federativas del país estén reprobadas, lo cual muestra los importantes retos que enfrentan las instituciones en México para asegurar un cumplimiento efectivo de la ley en temas que inciden directamente en la prevalencia de la corrupción como son la justicia civil, la justicia penal y el cumplimiento regulatorio.

A su vez, existen serios retos que deben ser enfrentados a escala nacional, en el sentido de establecer límites adecuados al poder gubernamental; al respecto, el Índice de Estado de Derecho en referencia incluye en el factor "Límites al poder gubernamental" algunos temas relacionados con la impunidad, como la existencia de mecanismos eficaces de sanción, y otros vinculados directamente con la articulación de contrapesos adecuados, tanto desde el poder legislativo como de las instancias de fiscalización y control que potencialmente pueden asegurar un ejercicio imparcial de la autoridad; el citado índice arroja que, en la dimensión de límites al poder gubernamental, las entidades federativas obtuvieron una calificación promedio de 0.41, en una escala de 0 a 1. Como se observa en la Gráfica 12, el estado de Sinaloa está en la media nacional en el factor "Límite del Poder Gubernamental".

Gráfica 12. Factor 1 del Estado de Derecho: Límites al Poder Gubernamental



Fuente: WJP. Índice de Estado de Derecho en México 2018. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-%C3%8Dndice-de-Derecho-en-M%C3%A9xico-2018-comp.pdf>

[Firma manuscrita]

La Red por la Rendición de Cuentas (RRC, 2018) enfatiza los problemas que enfrenta el Estado mexicano¹ en:

- La articulación de un servicio público profesional a escala nacional (captura de puestos).
- Los amplios márgenes de discrecionalidad e ineficiencia en el ejercicio de los recursos públicos (captura del presupuesto).
- Los márgenes de opacidad y posible arbitrariedad que prevalecen en múltiples espacios críticos de toma de decisiones (captura de las decisiones).

En este sentido, el control de la arbitrariedad en el servicio público no se reduce al establecimiento de controles externos, sino también a la adecuación y fortalecimiento de controles al interior de las administraciones públicas que permitan incrementar la transparencia, predictibilidad e imparcialidad de las decisiones de gobierno. Todos estos temas, que implican el fortalecimiento de esquemas de control interno y externo, la adecuación de sistemas de gestión y la reducción de espacios de ambigüedad y opacidad, resultan clave para el control de la corrupción ya que su aplicación efectiva, permitirá establecer estándares mínimos de actuación del servicio público bajo principios de legalidad, profesionalismo, integridad e imparcialidad (CCSNA, 2020:54-55).

47

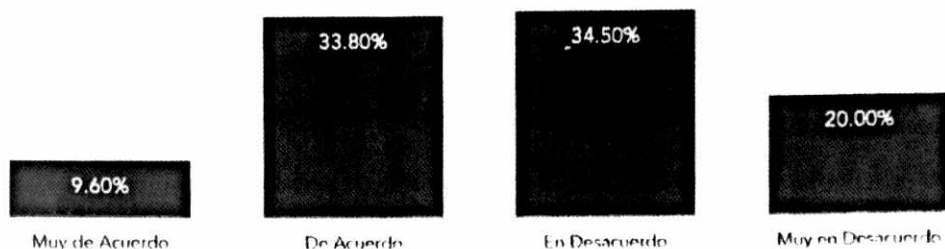
Corrupción y norma social

La Secretaría de la Función Pública (2018), señala que una de las causas de la prevalencia de la corrupción en nuestro país, es su interiorización como forma de interacción social aceptada. En otras palabras, la definición de corrupción también entiende a este fenómeno como una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente.

Relacionado con lo anterior, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Secretaría de Gobernación, 2012) muestra que cuatro de cada diez personas encuestadas están de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que un servidor público puede aprovecharse de su cargo para un beneficio personal, siempre y cuando haga cosas buenas (Gráfica 13). En otros términos, al menos debe preocupar a las instituciones y sobre todo buscar medidas ante el grado de aceptación que tiene entre la población la realización de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

¹ Para un análisis sobre la captura del Estado, ver Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, 2000, "Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición", trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial No. 2444 (Washington). Este documento y datos afines del estudio BEEPS pueden consultarse en el sitio del Banco Mundial en Internet, <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

Gráfica 13. ¿Un funcionario puede aprovecharse de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas?



Fuente: SEGOB, ENCUP, 2012. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/>.

Con base a lo anterior, los informes de Latinobarómetro (2016 y 2017) presentan datos reveladores: entre 36.5% y 50% de la población entrevistada estuvo de acuerdo con la afirmación de que "se puede pagar por cierto grado de corrupción, siempre y cuando se solucionen los problemas del país." Esto acusa que un porcentaje importante de la población en México acepta la corrupción, en la medida que resuelva problemas de su vida cotidiana.

48

Se puede complementar lo anterior si se considera que, en ediciones previas, del año 2016, dicho estudio mostraba que entre 40% y 50% de la población consideró correcto (o incorrecto, pero comprensible) actitudes dentro del servicio público asociadas con favorecer a quienes apoyan al gobierno, con contratar solamente a personas del partido político en el gobierno, o con contratar familiares.

Los resultados de la consulta ciudadana en línea, tanto en el plano nacional como en el ámbito de Sinaloa, ofrecen evidencia de que no existe una percepción clara entre la población sobre el papel que puede desempeñar la ciudadanía en el control de la corrupción. Entre estos resultados destaca lo siguiente:

1. Tanto en el plano nacional como en Sinaloa, solo uno de cada cinco participantes en la consulta consideró que la corrupción debe ser definida desde una dimensión social (esto es, como empresas y ciudadanos que cometen actos de corrupción). En cambio, cuatro de cada diez a nivel nacional y seis de cada diez en Sinaloa definen a la corrupción como un problema de ilegalidad.
2. Mientras que el 43% de los participantes en la consulta a nivel nacional y 41.3% en Sinaloa consideraron que la impunidad es la principal causa de la corrupción, solo 17% en el plano nacional y 14.3% en el ámbito de Sinaloa señalaron que la falta de involucramiento de la ciudadanía es la principal causa que origina este fenómeno.

3. Sin embargo, un tercio de los participantes en la consulta ciudadana en línea tanto a nivel nacional como en Sinaloa consideran que la principal acción para controlar la corrupción radica en un cambio de comportamiento de todos los mexicanos.

4. A pesar de la afirmación anterior, tanto a nivel nacional como en Sinaloa las propuestas más relevantes consideradas por los participantes en la consulta se centran en procesos de investigación y sanción. Solo 15% de los participantes consideran como la acción más relevante para controlar la corrupción, el fortalecimiento de los espacios de participación y vigilancia social. De igual forma, de los participantes en la consulta solo el 17% en el plano nacional y el 17.6% en Sinaloa consideraron como prioritario el desarrollo de acciones que fomenten el cambio de comportamiento social.

Se precisa en la PNA que, a pesar de lo anterior, "diversos estudios y buenas prácticas internacionales señalan la importancia de considerar esta dimensión social de la corrupción. La adecuación de las condiciones institucionales y de gestión son un elemento necesario para aminorar riesgos de corrupción, pero claramente insuficiente para garantizar un control efectivo de este fenómeno. Desde una lógica integral, cualquier política en la materia debería orientar su acción también a modificar la norma social que regula el uso de la corrupción como esquema habitual de relación entre gobierno y ciudadanía. Para ser efectiva, dicha intervención debería orientarse a dos problemas fundamentales:

- La distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción; y,
- El débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción" (CCSNA, 2020:56-57).

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

Arribar a estadios donde imperen la legalidad e imparcialidad como principio y orden de nuestras instituciones nacionales y locales, adecuando normas o procesos y el fomento de los valores de integridad, son elementos necesarios pero insuficientes; a ello se debe sumar la intervención en aquellos espacios en los que gobierno y sociedad establecen contacto, y en donde podrían ocurrir mayores riesgos de corrupción, entre otros, al:

- Realizar un trámite.
- Tener acceso a un servicio público por parte de la población o de una empresa.
- Recibir beneficios de un programa público.
- Llevar a cabo compras o adquisiciones.
- Contratar y llevar a cabo obras de infraestructura.



Distintas agencias en nuestro país revelan información, bajo diferentes perspectivas, sobre una variedad de áreas en las cuales se pueden diseñar políticas orientadas a disminuir riesgos de corrupción y mejorar la percepción y confianza ciudadana sobre nuestros gobiernos. A manera de ejemplo, se tiene lo siguiente (CCSNA, 2020:57-58):

- El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), a través del Índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas 2018, señala que en los años 2012 al 2017, el 0.02%, del total de proveedores registrados en el gobierno (30 empresas), obtuvieron una quinta parte del gasto nacional en contrataciones públicas (IMCO, 2018). El mismo documento señala que a mil empresas se les asignó por adjudicación directa el 71% de los contratos durante el periodo 2012-2017. Esta forma de contratación es la menos competitiva. También, el 22% de los contratos asignados a estas compañías fue licitado públicamente.
- 50 • El estudio Agenda de Competencia para un Ejercicio Íntegro de las Contrataciones Públicas de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) muestra que en el ejercicio fiscal 2017 existieron diversas prácticas con altos riesgos de corrupción, destacando el uso de métodos de excepción a la licitación mediante justificaciones ambiguas o subjetivas, se restringe la participación por medio de requisitos innecesarios; se dirigen los concursos otorgando ventajas a determinadas empresas; se tolera la simulación de competencia; y, se usan las modificaciones de contratos, concesiones y permisos para evitar la competencia (COFECE, 2017).
- De acuerdo con el Informe Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicado en 2017, se estima que en 2013 en México existieron salidas financieras ilícitas por un valor de 60 mil millones de dólares. El informe también expone que México es el país de Latinoamérica con mayor volumen de estos flujos. Asimismo, se estima una pérdida de ingreso tributario por manipulación de precios en operaciones comerciales equivalente al 4.5% de los ingresos públicos totales (Podestá, Hanni y Martner, 2017).
- Con relación a la ENCIG 2017, el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 59%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con 30%, ambos a nivel nacional; experiencias de corrupción con autoridades de seguridad pública aumentaron en un 7.89% con respecto al año 2015. El mismo caso se presenta para el trámite de permisos relacionados con la propiedad. En Sinaloa los tres trámites con mayor prevalencia de corrupción fueron en el Contacto con autoridades de seguridad pública seguido de Trámites vehiculares y el Pago de tenencia o impuesto vehicular (INEGI, 2018a).

- Respecto a la ENCRIGE 2016, el 64.6% de los establecimientos en el ámbito nacional y 74.9% en Sinaloa consideraron que se ven orillados a participar en actos de corrupción con el fin de agilizar algún trámite; así mismo, el 39.4% de los establecimientos en lo nacional y 33.4 en Sinaloa señalaron que otro motivo importante para cometer un acto de corrupción fue para evitar multas o sanciones; y, 30.7% de los establecimientos a nivel nacional y 25.9% en Sinaloa mencionaron como razón la obtención de licencias o permisos. El 13.9% consideró que la corrupción se presenta para ganar contratos gubernamentales o para participar en licitaciones a nivel nacional, contra solo 7.5% de los establecimientos en Sinaloa (Tabla 3) (INEGI, 2018a).

Tabla 3. Unidades económicas por entidad federativa y causas para incurrir en actos de corrupción, según percepción sobre su ejecución octubre a diciembre 2016

	Nacional		Sinaloa		51
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	
Agilizar trámites	2 908 838	64.6	71 583	74.9	
Evitar multas o sanciones	1 775 597	39.4	31 898	33.4	
Obtener licencias/permisos	1 384 613	30.7	24 762	25.9	
Evitar la clausura	1 337 936	29.7	21 922	22.9	
Pagar menos impuestos	1 317 999	29.3	21 418	22.4	
Evitar inspecciones	1 125 213	25.0	18 130	19.0	
Obtener un servicio	998 231	22.2	14 944	15.6	
Evitar el cumplimiento de la ley	821 977	18.3	13 342	14.0	
Ganar contratos gubernamentales	628 150	13.9	7 119	7.5	
Participar en licitaciones	581 033	12.9	4 903	5.1	
Otro	49 685	1.1	45	0.0	

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

Lo anterior muestra que los distintos tipos de interacción (trámites, programas, servicios, obras, etc.), que generan puntos de contacto entre gobierno y sociedad, y que en variadas ocasiones generan corrupción, representa un serio desafío para el Estado mexicano. En ese sentido, se requiere que las autoridades de los tres órdenes de gobierno, junto con las Organizaciones de la Sociedad Civil, formulen políticas dirigidas a reducir a su más mínima expresión este flagelo.

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

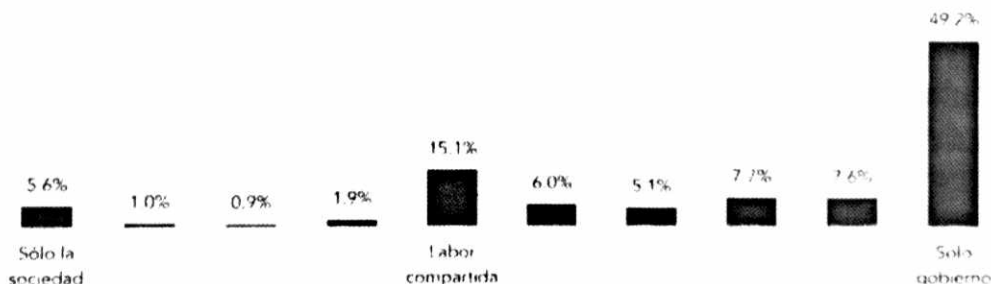
Como parte de la consulta ciudadana en línea para la integración de esta política, 60% de las personas que participaron en este ejercicio consideró que los ciudadanos juegan un papel importante en el control de la corrupción. En particular, un tercio de ellos destacaron el papel que deben desempeñar los empresarios y un 25% señalaron el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el combate de este flagelo.

En el ámbito empresarial, el estudio *Integridad Corporativa 500* de MCCI señala que, dentro de las 500 empresas más grandes radicadas en México, solo 60% cuenta con códigos de ética para sus empleados, la mitad cuenta con políticas de regalos o ha establecido prohibiciones para pagar sobornos, y solo 20% cuenta con políticas para prevenir el lavado de dinero o el fraude interno. Este mismo estudio identifica que solo dos de estas 500 empresas alcanzan una calificación superior a 90 puntos, en una escala de 0 a 100, en la evaluación de sus políticas y prácticas de integridad, mientras que 309 (esto es, más de 60% de las empresas evaluadas) obtuvieron una calificación inferior a 50 puntos (MCCI, 2017; PWC, 2018).

Respecto al involucramiento ciudadano, un estudio del CIESAS y la Universidad Veracruzana destaca que, a pesar de constituir uno de los mecanismos de participación y vigilancia social más longevos en México, las contralorías sociales son espacios poco conocidos y empleados por la población para vigilar la operación de los programas sociales (Hevia, 2006).

Un dato que resulta revelador sobre los retos que se enfrentan para lograr un involucramiento efectivo de la sociedad en el control de la corrupción se desprende de la Encuesta de Movilidad Social 2015 de El Colegio de México (2015). A pregunta expresa de quién debería resolver el problema de la corrupción en México, la mitad de las personas encuestadas aseveró que es una cuestión que debe ser resuelta "solo por el gobierno", mientras que el 15.1% de las personas entrevistadas reconoció de forma equitativa la responsabilidad social y gubernamental en el combate de este problema (Gráfica 14).

Gráfica 14. En una escala del 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?



Fuente: El Colegio de México (2015). Encuesta de Movilidad Social, 2015. Disponible en: <https://movilidadsocial.colmex.mx/index.php/encuesta>

Sin lugar a duda, el papel que debe jugar la sociedad en general y el sector privado en el control de la corrupción, aunque aún es ambiguo no deja de ser crucial. También, debe reconocerse que incidir en el cambio de una norma social desde la política pública es un reto de largo plazo,

que involucra también un cambio valorativo reforzado por las experiencias cotidianas de la población.

Considerando lo anterior, y con independencia del fomento de la participación y la integridad empresarial, la política anticorrupción en este tema debe ir más allá y proponer un proceso de largo plazo que inicie desde la educación y los procesos formativos formales, y que se refuerce a través de campañas de concientización claras que no solo se centren en disuadir actos de corrupción, sino que también generen cambios graduales en la percepción de la sociedad sobre este problema. Naturalmente, el éxito de lo anterior solo podrá alcanzarse en la medida que se logren adecuar, de forma simultánea, las condiciones institucionales que generan riesgos de corrupción en las instituciones públicas. Es un proceso integral que involucra de forma paralela al Estado y a la sociedad (CCSNA, 2020:59).


Una visión sistémica: corrupción como orden social

La alineación de la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa con la Política Nacional Anticorrupción tiene como punto de partida que ambas han sido diseñadas a partir de dos rasgos que caracterizan al fenómeno de la corrupción: uno asociado con la ilegalidad (relacionado con los factores de impunidad y arbitrariedad); otro, entendido como norma social reconocida (relacionado con los factores de distorsión de los puntos de contacto y falta de involucramiento social). 53

A su vez, estos dos elementos fundamentales que caracterizan al fenómeno de la corrupción sirven para que los contenidos de las políticas anticorrupción en referencia:

- Se sustenten en una visión sistémica integrada por causas y efectos relacionados con este flagelo.
- Logren esbozar una propuesta de problema público que oriente el desarrollo de dichas políticas.

De esta forma ambas políticas conciben la corrupción como:

- Un fenómeno sistémico que se sustenta en la interacción de múltiples factores de riesgo a nivel institucional, organizacional y de gestión que propicia la prevalencia de la corrupción como norma. Ello implica entender a la corrupción no solo desde el plano individual sino también colectivo, y no solo desde la interacción gobierno-ciudadanía sino tomando en cuenta a la esfera social en toda su amplitud.
 - Un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privativas y de favoritismo, en lugar de fundarlas en modos impersonales e
- 

imparciales de autoridad. Dicho orden puede manifestarse en comportamientos sociales institucionalizados, basados en la inobservancia de principios éticos y de integridad.

- Un asunto de inobservancia de las reglas formales, para lo cual las soluciones aquí presentadas se orientarán explícitamente a reducir los márgenes de impunidad y arbitrariedad prevalecientes en el Estado mexicano; a través del establecimiento de controles (internos y externos), la adecuación de procesos, el fortalecimiento de esquemas de transparencia y rendición de cuentas; y, el fortalecimiento del profesionalismo y la integridad en el servicio público.

El problema principal que busca encararse a través de ambas políticas es la incapacidad que se ha tenido en nuestro país (tanto desde el Estado como desde la sociedad) para controlar la corrupción (esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente), favoreciendo a unos cuantos, en detrimento de la mayoría.

Con lo anterior, tanto en la política nacional como en la de Sinaloa se entiende que el fenómeno de la corrupción como problema público debe:

- 54
- Abordarse desde sus aristas institucionales formales, organizacionales y de las normas sociales.
 - Establecer restricciones y controles legales que permitan que la autoridad impida la generación de rentas privadas a costa del bienestar general.

Ante ello caben dos tipos de situaciones:

- Puede darse el caso que existan instituciones que favorezcan asignaciones particulares e injustas de bienes y recursos públicos (lo que a veces se ha denominado corrupción legal), lo cual implicaría que un control efectivo de la corrupción conllevaría un cambio de reglas.
- Pueden existir, dentro de ciertos ámbitos de lo público, instituciones diseñadas para dar resultados imparciales, pero cuyas reglas simplemente no son observadas por la autoridad o por diversos agentes sociales con poder de decisión. En tal caso se está ante problemas de arbitrariedad y, potencialmente, de impunidad.

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

- Una ciudadanía más participativa.
- Una sociedad civil más activa y vigilante.
- La promoción de esquemas de autorregulación y corresponsabilidad que conduzcan a un control cotidiano de la corrupción.

El objetivo básico de las políticas anticorrupción en mención es establecer la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran el Estado mexicano y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, que aseguren un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Estos procesos de coordinación e involucramiento se proponen a partir de cuatro ejes estratégicos:

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

Estos cuatro ejes, en su conjunto, integran las distintas dimensiones de la corrupción como un fenómeno sistémico que se manifiesta a través de diferentes conductas (como el soborno, el favoritismo, el nepotismo, el tráfico de influencia y la colusión, entre otras).

55

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

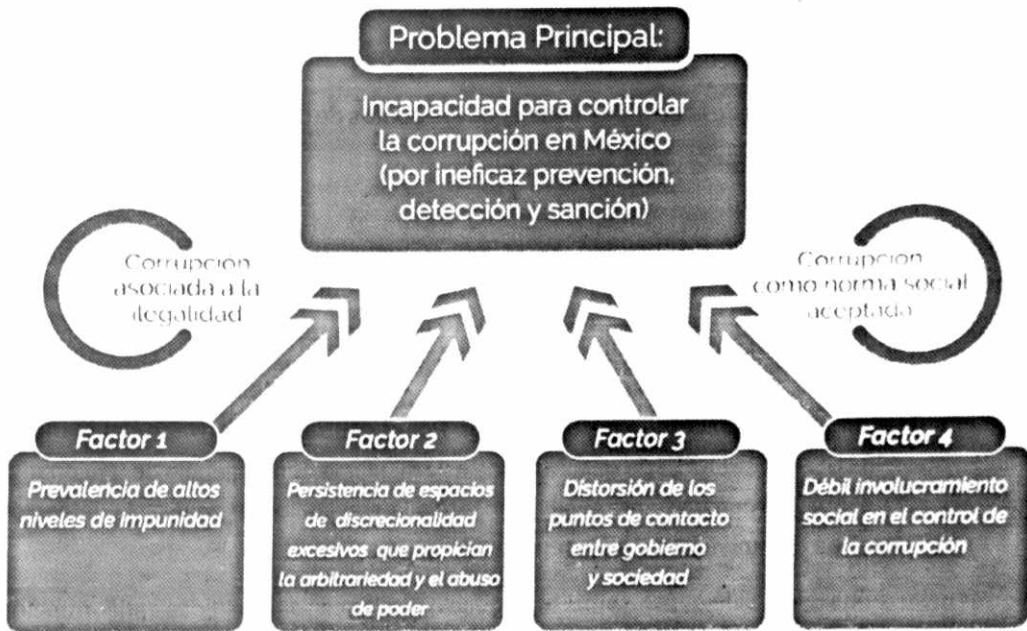
Más que ofrecer una pauta exhaustiva de posibles soluciones, las citadas políticas anticorrupción ofrecen un conjunto de prioridades que marcan amplias rutas de acción en los planos nacional y estatal que en el futuro y, producto del trabajo de coordinación de las distintas instancias responsables, pueda irse ampliando de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo.

Tanto la Política Nacional Anticorrupción como la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa, parten del supuesto de que se requiere avanzar simultáneamente en la mejora de:

- Aquellas condiciones institucionales y organizacionales formales que generan riesgos de corrupción, y que se ubican en distintos ámbitos del gobierno (desde la profesionalización del servicio público, las reglas para el ejercicio del gasto público, los procesos de control interno y externo; y los esquemas de investigación, sustanciación y sanción); y,
- Aquellos elementos de naturaleza social, arraigados en valores y prácticas, que propician el mantenimiento de la corrupción como una norma social eficaz.

Sustentados en lo anterior, los cuatro ejes de las políticas nacional y estatal deben concebirse desde una lógica integral que aglutina prioridades que deberán impulsar instituciones públicas de los distintos órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto para resolver el problema de la corrupción.

Mapa Conceptual Básico de la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa



56

- Problema Principal**
Incapacidad para controlar la corrupción en México (por ineficaz prevención, detección y sanción)
- ≡≡≡
 - ≡≡≡
 - ≡≡≡
 - ≡≡≡
- Eje 1: Combatir la corrupción y la impunidad
 Eje 2: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder
 Eje 3: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad
 Eje 4: Involucrar a la sociedad y el sector privado





Diagnóstico



Impunidad

La impunidad se entiende como la situación en la que los presuntos responsables de delitos no reciben un castigo de acuerdo con lo estipulado en las leyes; además, se relaciona con la incapacidad de las instituciones responsables y la ineffectividad de los procesos existentes para investigar y sancionar aquellas personas (autoridades, servidores públicos, empresarios o ciudadanos) que incurren en algún acto de corrupción.

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

"La denuncia tiene por objeto poner en conocimiento de las autoridades o la opinión pública los hechos y circunstancias relacionados con una conducta ilícita que afecte el patrimonio o las finalidades de un estado"².

En opinión de Arellano y Hernández (2016), la base de cualquier sistema eficaz de control de la corrupción se encuentra en la denuncia, debido a que es un mecanismo que tiene capacidad de:

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

La existencia de esquemas eficaces de recepción de quejas y denuncias permite a las autoridades:

- Encontrar indicios sobre posibles faltas cometidas; e,
- Identificar tendencias que permitan anticipar riesgos.

De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código Nacional de Procedimientos Penales, es obligación de los servidores públicos denunciar cualquier acto de corrupción advertidos en el ejercicio de sus funciones.

A nivel nacional, en 2016, la cantidad de quejas y denuncias derivadas de las actuaciones de los servidores públicos fue de 114 mil 238, de las cuales 72 mil 755 (64%) se presentaron en las entidades estatales y 41 mil 483 (36%) en los municipios. Es decir, más de la mitad de las denuncias fueron presentadas en los estados.

En Sinaloa, con datos de 2016, se observó un nivel de denuncia aún más bajo que la media nacional, solo se presentaron 1 mil 244 quejas y denuncias. De las cuales 910 (73%), fueron para el estado y 334 (27%) para los municipios. Es decir, la tasa de quejas y denuncias durante 2016 fue de 41.9 por cada cien mil habitantes, la cual se encuentra muy por debajo de la media nacional que es de 120 por cada cien mil habitantes, colocando a la entidad en la posición 18 en orden descendente. En ese año, también en la Administración Pública Municipal (APM) la tasa de denuncia estuvo muy por debajo de la media nacional, ya que se recibieron sólo 11 contra

² www.anticorrupcion.nexos.com.mx/?/p=710

31 quejas y denuncias por cada 100 mil habitantes, lo cual sitúa al estado en la posición 23 ordenado de mayor a menor tasa. Durante 2017 en la Administración Pública Estatal (APE), se registraron 633 quejas y denuncias, es decir, un 30% menos respecto a 2016 (Anexo 1, pág. 206).

De acuerdo a la Política Nacional Anticorrupción, los bajos niveles de denuncia de actos de corrupción se pueden explicar, entre otras razones, por las dificultades que enfrentan los ciudadanos para presentar quejas y la carencia de esquemas eficaces de protección, como un marco normativo y de procedimientos adecuados que protejan efectivamente a los denunciantes, además de la probable existencia de un problema de recursos y capacidades (particularmente en las Unidades de Control Interno u homólogas) que impacta en las posibilidades de denunciar actos de corrupción. En efecto, en las entidades se observa una correlación positiva entre el número de oficinas de control interno, el personal adscrito y la tasa de denuncia (CCSNA. 2020:68-69).

60 De igual manera, la falta de confianza en los Órganos Internos de Control (OIC), inhibe la presentación de quejas y denuncias desde el interior de las organizaciones públicas (OCDE, 2017). Aun cuando en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se establece como un deber de los servidores públicos, denunciar cualquier acto de corrupción dentro del ejercicio de sus funciones.

En Sinaloa, durante 2017 se presentaron 633 quejas y denuncias por las actuaciones de los servidores públicos de la APE; de las cuales ninguna fue interpuesta de manera presencial, el 15% fue a través del sistema informático y 1% por correo electrónico, el 84% se realizó a través de otro tipo de medio (Anexo 2, pág. 207).

Tabla 4. Cantidad de quejas y denuncias recibidas por las actuaciones de los servidores públicos de las Administraciones Públicas Municipales o Delegacionales, según el medio de recepción, durante el año 2016

Entidad	Total	Oficina especializada (Presencial)	Sistema informático	Buzón de quejas y denuncias	Sitio web	Vía telefónica	Correo	Otro
Sinaloa	334	178	0	0	61	0	0	95
		53.3	0	0	18.3	0	0	28.4
Nacional	41483	54.7	5.3	5.8	4.7	18.5	1.3	9.8
		22683	2194	2398	1932	7656	527	4047

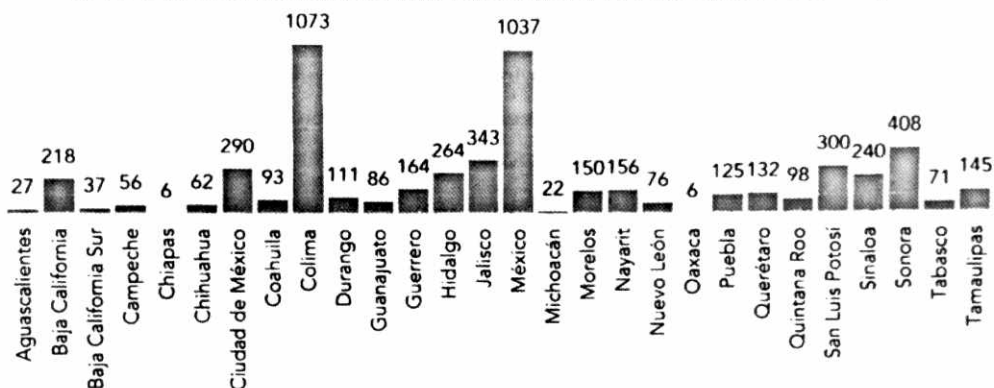
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

En la APM el número de quejas y denuncias presentadas fue de 334 y los medios de preferencia fueron de manera presencial (53.3%), a través de un sitio web (18.3%) y por algún otro medio (28.4%) (Tabla 4).

No obstante que la cantidad de quejas y denuncias tanto en la APE como en la APM es baja, se observan diferencias en los medios de preferencia para su presentación. Mientras que en el ámbito estatal no se presentaron quejas y denuncias presenciales, en el ámbito municipal este fue el medio más frecuente, posiblemente por la cercanía con la ciudadanía.

La APE de Sinaloa cuenta con una contraloría o control interno, misma que tiene un total de 240 personas adscritas, esto la ubica en la posición 8 a nivel nacional con mayor número de personas adscritas (Gráfica 15).

Gráfica 15. Personal adscrito a oficinas de contraloría o control interno estatales, 2016



61

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

En la administración pública municipal, el personal adscrito a las oficinas de contraloría o control interno en 2016, fue de 195 personas en el total de municipios del estado (ver Anexo 3, pág. 208).

En Sinaloa, entre las razones por la cual no denunciaron experiencias o percepción de corrupción en trámites y servicios públicos, fueron porque es una pérdida de tiempo (27%), porque es inútil, ya que no le darían seguimiento alguno a la denuncia (19%) y porque la corrupción es una práctica muy común (12%) (ENCIG, 2017).

A nivel nacional, se estima que, respecto a las causas atribuibles a la autoridad, la principal razón por la que las víctimas de la corrupción no denuncian es la pérdida de tiempo (34.2%). Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante sus autoridades en Sinaloa, destacan pérdida de tiempo (26.2%) y otras causas atribuibles a la autoridad (17.4%), entre

éstas, por miedo a ser extorsionado, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y por actitud hostil de la autoridad (ENVIPE, 2018).

Posteriormente, los resultados en 2019 a nivel nacional muestran que, de las causas atribuibles a la autoridad, la principal razón por la que las víctimas de la corrupción no denuncian es la pérdida de tiempo (31.7%). Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante sus autoridades en Sinaloa, fue la pérdida de tiempo (27.4%) y la desconfianza en la autoridad (13.6%), y otras causas (49.2%). Se entiende por otras causas: miedo al agresor, delitos de poca importancia, no tenía pruebas y otros motivos (ENVIPE, 2019).

Ángeles (2018) comenta que la percepción pesimista con relación a la efectividad de la denuncia como mecanismo para perseguir actos de corrupción, resulta preocupante si se considera que, al menos para el ámbito federal, un tercio de las sanciones administrativas impuestas provienen de este tipo de mecanismos de denuncia actualmente en operación.

De acuerdo con el CCSNA (2020:70), la pérdida de eficacia de la denuncia se vuelve más evidente al observar que en 2016, en el ámbito federal, prácticamente 5 de cada 10 quejas o denuncias recibidas inició un procedimiento de responsabilidad. Durante 2017, en las administraciones públicas estatales, 3 de cada 10 quejas o denuncias recibidas dieron inicio a un procedimiento de responsabilidad (Tabla 5).

Tabla 5. Procedimiento de responsabilidad iniciados respecto a las denuncias recibidas

Ámbito	Año	Procedimientos de responsabilidad iniciados con respecto a las denuncias recibidas
Federal	2016	55.28
Estatal	2017	28.82
	2015	31.02

Fuente: INGI. Censo Nacional de Gobierno 2017. Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016 y 2018.

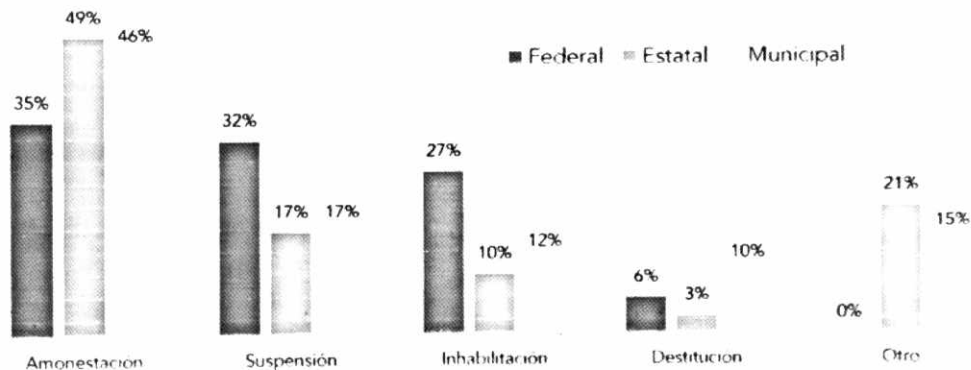
Lo anterior coincide con la situación de Sinaloa, pues en el plano estatal los procedimientos de responsabilidad que se iniciaron fueron 910 en 2016 y 633 en 2017, mientras que en el orden municipal se realizaron 334 en 2016. Durante 2016, 1 de cada 10 quejas o denuncias en el ámbito estatal y 3 de cada 10 en el municipal condujeron a dar inicio a un procedimiento de responsabilidad administrativa; la cifra en 2017 muestra que el porcentaje de procedimientos que se iniciaron por quejas o denuncias presentadas en el ámbito estatal apenas alcanza 4 de cada 100.

La ineficacia de la denuncia se hace más evidente al analizar los resultados de los procesos de investigación de faltas administrativas que derivan en sanciones en los tres ámbitos de gobierno. Con base en la información recopilada, se identificó que durante 2016 se impusieron en todo el país poco más de 34 mil sanciones, de las cuales 40% se aplicaron en el ámbito estatal, 30% en el federal y el 30% restante en los municipios. En el agregado, ocho de cada diez fueron sanciones administrativas (amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución u otra), y las restantes corresponden a sanciones económicas, de las cuales se desconoce el monto promedio³.

Con respecto a las sanciones administrativas, la amonestación fue el tipo de sanción empleada con mayor frecuencia en los tres ámbitos de gobierno. La evidencia también revela que en el ámbito federal la suspensión y la inhabilitación fueron sanciones administrativas frecuentemente impuestas, situación que no necesariamente se observa en los estados y municipios. Conviene advertir que este análisis no permite distinguir con precisión el tipo de sanciones impuestas en el 21% de los casos en el ámbito estatal y el 15% en el ámbito municipal, ya que estas fueron clasificadas en la categoría de "otras sanciones" (Gráfica 16) (CCSNA, 2020:71).

63

Gráfica 16. Tipo de sanciones impuestas derivadas de faltas administrativas 2016, por ámbito de gobierno



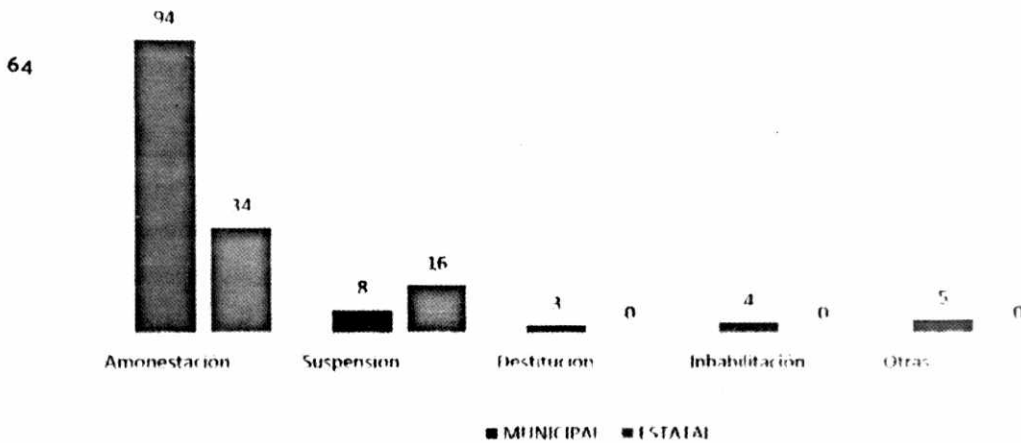
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2017; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2017.

³ De acuerdo con Luis Darío Ángeles González en su estudio Responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, el porcentaje de sanciones recuperadas ha permanecido por debajo de 1.5%. En este sentido, el bajo porcentaje de recuperación de las multas de los sancionados es otro de los problemas relacionados con el sistema de responsabilidades administrativas en el ámbito federal.

En la información recabada de los censos de gobierno no se permite distinguir si las sanciones reportadas por las autoridades corresponden a sanciones firmes, o si se refiere a sanciones que aún pudieran estar sujetas a medios de impugnación (CCSNA, 2020:72).

En el caso de Sinaloa, fueron impuestas 50 sanciones a servidores públicos en el ámbito estatal y 114 en el municipal; respecto a sanciones económicas, se impusieron sólo 10 sanciones en todos los municipios de la entidad. La sanción más frecuente para los órdenes de gobierno estatal y municipal fue la amonestación, con 68% y 82% respectivamente, del total de sanciones presentadas (Gráfica 17 y Anexo 4, pág. 209). Del análisis se deduce que, en 2016, en el ámbito estatal, la amonestación fue impuesta en 7 de cada 10 sanciones y la suspensión en 3 de cada 10 sanciones; mientras que, en el ámbito municipal, la amonestación fue impuesta en 8 de cada 10 sanciones y la suspensión en 1 de cada 10 sanciones.

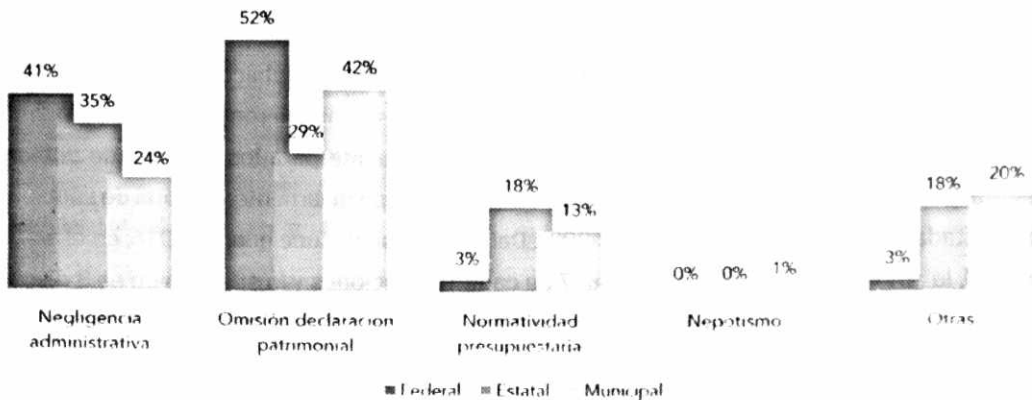
Gráfica 17. Sanciones impuestas a servidores públicos municipales y estatales derivadas de la comisión de faltas administrativas durante 2016 en Sinaloa



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

Con respecto al tipo de conductas sancionadas, el análisis del CCSNA (2020:72) refuerza el argumento de la ineficacia de los sistemas de denuncia y de los esquemas de investigación de las instancias de control interno en todo el país. La conducta sancionada con mayor frecuencia en los 3 ámbitos de gobierno fue la de omisión por declaración patrimonial, 52% en el orden federal, 29% en el estatal y 42% en el municipal. La negligencia administrativa también originó un gran número de sanciones administrativas: 41% federal, 35% estatal y 24% municipal (Gráfica 18 y Anexo 5, pág. 210).

Gráfica 18. Tipo de conductas sancionadas 2016, por ámbito de gobierno



Fuente: CCSNA, 2020.

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

65

Tabla 6. Sanciones impuestas por tipo de conducta 2016, ámbito estatal

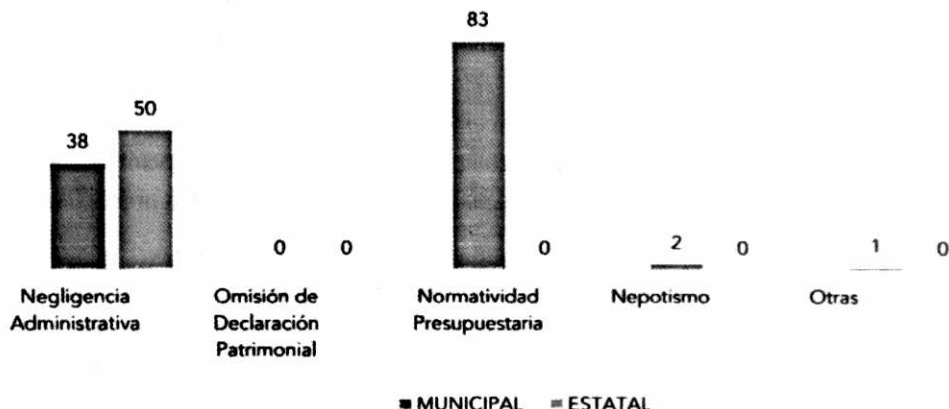
Entidad	Sanciones Administrativas	Sanciones Económicas	Total
Sinaloa	114 91.90%	10 8.10%	124 100.00%
Nacional	5449 55.60%	4360 44.40%	9809 100.00%

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2017, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2017/>

Con lo anterior, se refuerza la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para controlar la corrupción. Hasta donde los datos oficiales permiten explorar, lo que se observa es la existencia de un sistema de investigación, sustanciación y sanción que, paradójicamente, tiene como una de sus principales fuentes de inteligencia la denuncia. Sin embargo, conforme se avanza a lo largo del proceso la denuncia pierde fuerza como mecanismo de control: un porcentaje relativamente bajo se traduce en procedimientos de investigación, y un número mucho menor en procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones. Aún peor, cuando alguna denuncia logra detectar una conducta sancionable, es altamente probable que se aplique una sanción menor, en este caso una amonestación pública o privada (CCSNA, 2020:73).

En Sinaloa, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno 2017, durante el año 2016 en la APE el 100% de las conductas sancionadas derivadas de procedimientos administrativos presentados fueron por negligencia administrativa, mientras que, en el orden de gobierno municipal, la violación a la normatividad presupuestaria ocupa el primer sitio con 67% de las sanciones impuestas, quedando en segundo término la negligencia administrativa con 31% de los casos (Gráfica 19).

Gráfica 19. Cantidad de conductas sancionadas derivadas de procedimientos administrativos estatal y municipal durante 2016, en Sinaloa



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

En la APE de Sinaloa, en 2017 se aplicaron 18 sanciones administrativas a servidores públicos, de las cuales 16 terminaron en inhabilitación temporal y 2 en la suspensión del cargo (Anexo 6, pág. 211). Para este mismo año también se impusieron 8 sanciones económicas (Tabla 7).

Tabla 7. Sanciones impuestas a los servidores públicos de las administraciones públicas estatales, según su tipo, durante el año 2017

Entidad	Sanciones Administrativas	Sanciones Económicas	Total
Sinaloa	18 69%	8 31%	26 100%
Nacional	12307 94%	820 6%	13127 100%

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

Asimismo, en Sinaloa, los tipos de sanciones impuestas a nivel estatal fueron: 69% administrativas, mientras que el 31% restante hacen referencia a las económicas. En comparación, a nivel nacional, 94% de las sanciones son de tipo administrativas y el 6% económicas (Anexo 6, pág. 211).

En 2017 se observaron dos faltas no graves que fueron violación a leyes y normatividad presupuestaria, las cuales se sancionaron con la suspensión del empleo, cargo o comisión. De las 24 faltas graves, reportadas como tipo no clasificada, 16 fueron sancionadas con inhabilitación temporal y 8 con sanción económica (Anexo 7, pág. 212).

Se realizó el cruce de la información de tipo de conductas sancionadas y sanciones impuestas a nivel estatal durante 2016, el 100% fue por negligencia: en 7 de cada 10 casos se les impuso como sanción la amonestación y en 3 de cada 10 la suspensión del empleo, cargo o comisión. Para 2017, nos muestra que 9 de cada 10 faltas fueron por un tipo de conducta no especificada y su sanción alcanzó en el 70% de los casos la inhabilitación temporal y 30% la sanción económica; en el resto, 1 de cada 10 sanciones se dio por violación a leyes y normatividad presupuestaria.

La ausencia de sanciones por faltas administrativas graves durante 2016 en la APE parece darle la razón a la percepción social de que la denuncia no necesariamente se pueda evidenciar como un medio ineficaz para el control de la corrupción, más bien se debe dar claridad a dicha denuncia entre otros mecanismos, para que la sociedad conozca qué tipo de faltas administrativas se están sancionando.

Para la APM en Sinaloa, en 2016 fueron impuestas 114 sanciones de tipo administrativa a los servidores públicos (91.9%) y 10 sanciones de tipo económicas (8.1%), mismas que en su totalidad fueron impuestas en el municipio de Ahome. Estos resultados contrastan de manera importante con la realidad nacional donde el 55.6% fueron sanciones administrativas y el 44.4% fueron sanciones económicas (Tabla 8).

Tabla 8. Sanciones impuestas a los servidores públicos de las Administraciones Públicas Municipales o Delegacionales, según su tipo, durante el año 2016

Entidad	Sanciones Administrativas	Sanciones Económicas	Total
Sinaloa	114 91.90%	10 8.10%	124 100.00%
Nacional	5449 55.60%	4360 44.40%	9809 100.00%

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

En el orden de gobierno municipal de Sinaloa, la sanción administrativa más frecuente fue la amonestación privada o pública, sumando 94 (82.45%), resultado que difiere de manera significativa con los datos observados a nivel nacional donde ese tipo de sanción sólo ocurre en el 46.2% de los casos (Tabla 9).

Tabla 9. Sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos de las Administraciones Públicas Municipales o Delegacionales según su tipo, durante el año 2016

68

Entidad	Amonestación privada o pública	Suspensión del empleo, cargo o comisión	Destitución	Inhabilitación temporal	Otras sanciones administrativas	Total
Sinaloa	94 82.45%	8 7.00%	3 2.60%	4 3.50%	5 4.40%	114 100.00%
Nacional	2517 46.20%	903 16.60%	543 10.00%	678 12.40%	808 14.80%	5449 100.00%

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

El tipo de conducta más frecuente en la APM en Sinaloa fue violación a las leyes y normatividad presupuestaria 83 (66.9%) y negligencia administrativa con 38 (30.6%). A nivel nacional la conducta más frecuente en el ámbito municipal fue omisión en la presentación de la declaración patrimonial (42.1%) y negligencia administrativa (24%) (Tabla 10).

Tabla 10. Sanciones impuestas a los servidores públicos sancionados de las administraciones públicas municipales o delegaciones, según el tipo de conducta, durante el año 2016

Entidad	Negligencia administrativa	Omisión en la presentación de la declaración patrimonial	Violación a las leyes y normatividad presupuestaria	Nepotismo	Otras cometidas con motivo del servicio público	Total
Sinaloa	38 30.60%	0 0.00%	83 66.90%	2 1.60%	1 0.80%	124 100.00%
Nacional	2,358 24.00%	4,127 42.10%	1,264 12.90%	61 0.60%	1,999 20.40%	9,809 100.00%

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Cuando el tipo de conducta fue negligencia administrativa en el ámbito municipal, ésta se sancionó con amonestación privada o pública en el 97% de los casos y el resto (3%) con suspensión del empleo, cargo o comisión. A nivel nacional, estos porcentajes municipales son el 52% y 17%, respectivamente. En el caso de la violación a las leyes y normatividad presupuestaria el 66% fue amonestado de manera privada o pública y el 11% con suspensión de empleo, cargo o comisión o destituido (Anexo 8, pág. 213).

La información acerca del número de servidores públicos de las entidades federativas que han sido implicados en alguna denuncia, de acuerdo con el INEGI, en el estado de Sinaloa aparece como no disponible (Anexo 9, pág. 214). La información del tipo de presuntos delitos cometidos por servidores públicos municipales implicados en alguna denuncia en el estado de Sinaloa, de acuerdo con el INEGI, también aparece como no disponible (Anexo 10, pág. 215).

Al categorizar las sanciones por tipo de conducta, en municipios del estado de Sinaloa, se hace evidente la poca eficacia de la queja y la denuncia como mecanismos para controlar la corrupción.

Asimismo, tampoco resulta extraño reconocer la limitada capacidad de las contralorías y de las instancias de control interno de México para presentar denuncias penales en contra de servidores públicos derivado de la ocurrencia de presuntos delitos por hechos de corrupción, identificados de procesos sistemáticos de investigación e inteligencia. Con base en información de los censos de gobierno del INEGI, es posible apreciar que durante el año 2016 se presentaron 16 denuncias de hechos de corrupción en el ámbito federal, mientras que para el mismo año las contralorías de las entidades federativas presentaron 793 denuncias por los mismos hechos, es decir, 25 denuncias en promedio por estado. En este mismo año, los gobiernos municipales del país presentaron 799 denuncias acumuladas, esto es, en promedio, la presentación de una denuncia por cada tres municipios (Tabla 11).

69

Tabla 11. Denuncias presentadas por las oficinas de control interno u homólogas derivado de presuntos delitos cometidos por servidores públicos

Ámbito de gobierno	Año	Total	Promedio
Federal	2016	16	—
	2017	556	17
Estatal	2016	793	25
	2015	105	3
Municipal	2016	799	0.33

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno 2017; Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, 2017 y 2016; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2017.

En relación con estos resultados, es necesario mencionar que no se cuenta con información suficiente que permita explicar con precisión el bajo nivel de denuncia por parte de las instancias de control interno. Por ejemplo, la información oficial disponible no permite identificar por que las autoridades se enfocan en investigaciones relacionadas con faltas no graves, además de que no es posible identificar problemas concretos de los procedimientos disciplinarios que limiten las capacidades de investigación y sanción. En este sentido, la generación de más y mejor información a escala nacional sobre estos procesos se torna crucial.

De igual manera, conviene insistir en la necesidad de profundizar en el análisis sobre las capacidades y las potenciales dificultades técnicas que enfrentan las autoridades investigadoras y sustanciadoras en el armado de los asuntos -en especial los Órganos Internos de Control (OIC)- a fin de asegurar una adecuada vinculación entre los procesos de denuncia, investigación, sustanciación y sanción en materia de combate a la corrupción, con estricto apego a derecho y al debido proceso de los imputados (CCSNA, 2020:75-76).

Del presente análisis se desprenden indicios sobre las limitadas capacidades de inteligencia e investigación de las instancias encargadas del control interno.

70

En el caso municipal, se observa que un alto porcentaje de las sanciones impuestas son la amonestación (82.45%), lo cual es indicador de una orientación de persecución de faltas no graves. Las capacidades limitadas de estas instituciones se hacen también evidentes al observar el muy bajo nivel de sanción a conductas graves, como el nepotismo (1.75%) y el porcentaje también muy bajo de casos que derivaron en destitución de los servidores públicos (2.63%).

Otro más deriva de procesos de auditoría (que podrían concluir en sanciones por conductas como violaciones a la normatividad presupuestal o negligencia administrativa), el porcentaje más importante de sanciones derivadas de quejas y denuncias debería concentrarse en negligencia administrativa o en otras conductas.

En este sentido, diversos estudios ofrecen algunas posibles hipótesis; organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señalan que, en el ámbito federal, el bajo número de sanciones relacionadas con las conductas graves (como el abuso de autoridad o el soborno) pudiera explicarse por la imposibilidad de ser detectadas por las autoridades, lo cual abre un área importante de mejora con el desarrollo de inteligencia. Con relación a este punto, dicho estudio destaca que a pesar de que México es líder en generación de datos abiertos, el uso y análisis de estos datos en temas como el control de la corrupción sigue siendo incipiente y localizado fundamentalmente a nivel federal.

Con esta base, el uso y aprovechamiento de la información se convierte en un tema crítico que tiene el potencial de fortalecer las capacidades de investigación y anticipación por parte de las autoridades en materia de faltas administrativas.

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

Por lo anterior, se deben favorecer y alentar las denuncias de corrupción y los gobiernos deben adoptar y aplicar de una forma íntegra la legislación para proteger a los denunciantes, de acuerdo con los estándares internacionales; asimismo, los gobiernos y el sector privado deberán apoyar a los denunciantes y asegurar un seguimiento adecuado de sus denuncias (Transparencia Internacional, 2016).

71

También, "... la ciudadanía puede fungir como denunciante de actos de corrupción cuando se tiene los canales adecuados para hacerlo" (Ethos, 2017).

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

Los sistemas de procuración e impartición de justicia en materia de hechos de corrupción están llamados a garantizar la existencia de un Estado de Derecho eficaz que preserve la integridad. Su importancia estriba en la capacidad que estos sistemas pueden lograr mediante la investigación y sanción de hechos de corrupción, entre los que se ubican los casos de enriquecimiento ilícito de autoridades electas y el abuso de autoridad, entre otros que han logrado impactar en la sociedad por la magnitud del daño al patrimonio y al erario generado.

El análisis a detalle se dificulta dado que se cuenta con poca información sistemática que permita analizar problemas concretos en las labores de integración y conclusión de carpetas de investigación, así como en la resolución de procesos judiciales relacionados con la comisión de presuntos hechos de corrupción; sin embargo, los problemas que sí pueden reconocerse a partir del análisis de datos oficiales se relacionan con la saturación y la poca eficacia de las instancias encargadas de la procuración y la impartición de justicia en materia de hechos de corrupción, tanto en el ámbito federal como en el estatal (CCSNA, 2020:76).

De acuerdo con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI, entre los años 2015 y 2017 se iniciaron aproximadamente 42 mil carpetas de investigación en las entidades federativas, relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia). En Sinaloa en los últimos años ha disminuido el número de carpetas iniciadas: 197 en 2015, 156 en 2016 y 95 en 2017 (Tabla 12).

Tabla 12. Averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos (2015-2017), por Entidad Federativa

Estado	2015	2016	2017	Total	Estado	2015	2016	2017	Total
Ciudad de México	4,482	2,016	1,876	8,374	Zacatecas	157	149	252	558
Estado de México	2,258	3,078	2,398	7,734	Durango	150	206	178	534
Nuevo León	1,136	1,381	2,493	5,010	Coahuila	170	267	60	497
Jalisco	29	1,316	1,249	2,594	Querétaro	217	135	127	479
Baja California	1,172	831	559	2,562	San Luis Potosi	49	22	407	478
Chihuahua	552	479	806	1,837	Quintana Roo	9	239	210	458
Guanajuato	0	456	1,256	1,712	Sinaloa	197	156	95	448
Puebla	0	569	553	1,122	Oaxaca	193	252	0	445
Michoacán	0	520	457	977	Guerrero	148	97	98	343
Yucatán	7	289	481	777	Sonora	55	149	88	292
Tamaulipas	0	321	424	745	Colima	0	73	204	277
Hidalgo	152	203	384	739	Aguascalientes	6	76	156	238
Chiapas	188	183	306	677	Morelos	101	68		169
Baja California Sur	144	252	214	610	Nayarit	90	6	7	103
Tabasco	148	179	244	571	Campeche	23	16	23	62
Veracruz	0	245	323	568	Tlaxcala	0	12	0	12
					Total	11,833	14,241	15,928	42,002

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2017- 2018.

La cantidad de delitos por hechos de corrupción cometidos por los inculpadados y/o imputados registrados en las averiguaciones previas iniciadas y/o carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público del Fuero Común, en la APE, en 2017 fue de 15 mil 928 a nivel nacional y de 160 en el estado de Sinaloa.

El delito más común por hechos de corrupción fue, tanto a nivel nacional como estatal, el de abuso de autoridad, con 13 mil 192 y 103, respectivamente. Destacan en Sinaloa 12 casos de peculado, y 8 por el ejercicio indebido del servicio público (Tabla 13).

Tabla 13. Cantidad de delitos por hechos de corrupción cometidos por los inculcados y/o imputados registrados en las averiguaciones previas iniciadas y/o carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público del Fuero Común, según tipo durante el año 2017

Tipo de delito	Nacional 2017	Sinaloa 2017	
		Averiguaciones previas iniciadas (Sistema Tradicional)	Carpetas de investigación abiertas (Sistema Penal Acusatorio)
Ejercicio indebido del servicio público	684	0	8
Abuso de autoridad	13192	0	103
Cohecho	913	0	5
Peculado	398	0	12
Enriquecimiento ilícito	33	0	0
Ejercicio abusivo de funciones	155	0	0
Tráfico de influencia	61	0	9
Otros delitos por hechos de corrupción	492	0	23
Total	15,928	0	160

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2017-2018.

En 2017 se iniciaron 95 carpetas de investigación, quedaron pendientes 905 y fueron determinadas o cerradas 298, es decir, que el 27% fue determinado o cerrado respecto a las carpetas iniciadas (Tabla 14).

73

Tabla 14. Presuntos delitos cometidos por servidores públicos registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación Iniciadas, Pendientes, Determinadas y Cerradas en el periodo 2015-2017, por entidades federativas seleccionadas

Entidad	Iniciadas			Pendientes			Determinadas y Cerradas		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Aguascalientes	6	76	156	4	39	156	6	3	761
Baja California	1172	831	559	1078	769	460	95	134	124
Campeche	23	16	23	0	1	1	1	5	23
Coahuila	170	267	60	125	129	734	7	232	205
Chapas	188	183	306	153	146	256	69	38	59
Chihuahua	552	479	806	486	451	766	552	123	62
Ciudad de México	4482	2016	1876	787	691	261	3695	1325	1615
Durango	150	206	178	150	188	176	150	207	178
Hidalgo	152	203	384	48	478	941	53	129	298
Jalisco	79	1,316	1249	599	167	1253	273	34	273
Estado de México	2258	3,078	2398	99	251	538	2815	62	1923
Nayarit	90	6	7	3	3	2	136	25	18
Nuevo León	1136	1,381	2493	638	1192	2241	926	372	897
Queretaro	217	135	127	144	113	78	169	122	73
Sinaloa	197	156	95	190	117	905	5	145	298
Tabasco	148	179	244	88	174	214	4	5	30
Tamaulipas	0	321	424	0	234	388	0	87	86
Tlaxcala	0	12	0	0	4	0	0	8	0
Veracruz	0	245	323	0	195	240	0	50	83
Zacatecas	157	149	252	131	115	142	26	34	110
Total	11127	11255	11960	4723	5457	9752	8932	3140	6716

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2017-2018.

De acuerdo con el INEGI, en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018, el número de hechos de corrupción registrados en las causas penales concluidas durante 2017 fueron 5, por ejercicio indebido del servicio público (Anexo 11, pág. 216).

A nivel nacional, durante 2017, se registraron 967 causas penales iniciadas, 398 concluidas y 2 mil 034 pendientes, lo que muestra un porcentaje de conclusión de 41% y de rezago de 239 por ciento. En la entidad el porcentaje de conclusión fue de 38% y de rezago de 23 por ciento (Tablas 15 y 16).

Tabla 15. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2017, por Entidad Federativa

74

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

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018.

Tabla 16. Causas penales iniciadas, concluidas y pendientes 2017, entidades federativas seleccionadas

Entidad	2017		
	Iniciadas	Concluidas	Pendientes
Aguascalientes	5	0	8
Baja California	24	6	40
Baja California Sur	40	2	42
Campeche	9	0	0
Coahuila	9	10	12
Colima	0	0	0
Chiapas	53	13	178
Ciudad de México	101	76	140
Durango	0	1	20
Guerrero	2	39	101
Hidalgo	23	6	32
Jalisco	48	43	170
Estado de México	127	51	445
Michoacán	14	0	29
Morelos	21	14	14
Nayarit	3	0	10
Nuevo León	93	46	84
Oaxaca	40	0	357
Puebla	39	29	86
Querétaro	8	15	9
Quintana Roo	18	6	18
San Luis Potosí	1	0	1
Sinaloa	13	5	3
Sonora	16	5	34
Tabasco	4	0	5
Tamaulipas	110	0	38
Tlaxcala	2	9	67
Veracruz	25	20	84
Yucatán	4	2	7
Zacatecas	26	15	41

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2018.

Al analizar los datos de averiguaciones concluidas y pendientes entre las 21 entidades federativas que reportaron información completa para el periodo 2015-2017, es posible reconocer importantes divergencias a nivel local. En tres entidades federativas (Baja California, Chiapas y Tabasco) se identifica un escenario con altos porcentajes de conclusión de carpetas de investigación y bajos niveles de rezago. En tres entidades federativas (Campeche, Nayarit y Nuevo León) se observa el caso opuesto: porcentajes bajos de conclusión y altos niveles de rezagos. Finalmente, un tercer conjunto de entidades federativas (integrado por los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Querétaro y Sinaloa) muestran altos porcentajes de conclusión de carpetas de investigación, pero también altos porcentajes de rezago. Con respecto a este último grupo de estados, destacan entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Durango y Sinaloa donde los porcentajes de rezago son superiores o iguales al total de las carpetas iniciadas durante el mismo periodo de medición (Tabla 17) (CCSNA, 2020:78-79).

Tabla 17. Porcentaje de carpetas de investigación concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017, entidades federativas seleccionadas

Entidad federativa	Porcentaje de conclusión	Porcentaje de rezago
Aguascalientes	83.61	323.53
Baja California	90.05	13.78
Baja California Sur	71.64	103.44
Campeche	3.23	46.77
Chiapas	81.98	24.52
Chihuahua	92.71	40.12
Coahuila	198.79	89.34
Ciudad de México	79.23	20.77
Durango	96.25	11.19
Hidalgo	198.51	64.95
Jalisco	77.83	20.43
México	62.06	11.48
Nayarit	6.80	173.79
Nuevo León	35.83	81.26
Querétaro	69.94	75.99
Sinaloa	270.54	100.00
Tabasco	83.36	6.83
Tamaulipas	76.78	23.22
Tlaxcala	33.33	66.67
Veracruz	76.58	23.42
Zacatecas	65.93	30.47

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2018.

El CCSNA (2020:80), observa lo siguiente: los datos arriba mostrados pudieran arrojar evidencia sobre la saturación que persiste en las instancias de procuración de justicia de las entidades federativas para solventar en plazos razonables de tiempo las carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos. No obstante, las fuentes oficiales y las investigaciones consultadas no permiten identificar si estos rezagos se deben a problemas de recursos (falta de personal), de capacidades del personal adscrito, de inteligencia (información sistemática que permita una integración ágil de las carpetas), o de una combinación de ellas en cada contexto.

Para el ámbito federal, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal del INEGI ofrece algunos datos que señalan una situación similar a la observada en las entidades federativas en materia de procuración de justicia. En este caso, se reporta que en los años 2014 y 2015 se iniciaron 1 mil 757 carpetas de investigación relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos. Para dicho bienio se reporta la conclusión de 2 mil 351 carpetas de investigación (esto es, un porcentaje de conclusión de 133%), aunque para el mismo periodo se

reporta la existencia de 5 mil 538 carpetas de investigación pendientes de conclusión (esto es, un porcentaje de rezago de 315%) (Tabla 18).

Tabla 18. Carpetas de investigación relacionadas con delitos cometidos por servidores públicos iniciadas, concluidas y en proceso para el ámbito federal, 2014-2015

Carpetas/año	2014	2015	Total
Carpetas iniciadas	887	870	1,757
Carpetas concluidas	1,277	1,074	2,351
Carpetas en proceso	2,663	2,875	5,538

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal, 2016-2018

Por otra parte, aunado a los altos porcentajes de rezago observados en el ámbito federal, un Informe del Grupo de Acción Financiera (GAFI, 2018) sugiere un bajo interés por parte de las instancias federales para investigar hechos de corrupción de alto impacto, como el lavado de dinero.

Este informe del GAFI señala que, hasta hace relativamente poco tiempo, la Procuraduría General de la República (PGR), hoy Fiscalía General de la República (FGR), no consideraba la identificación e investigación del lavado de dinero dentro de sus prioridades. El informe en referencia destaca problemas de intercambio de información entre dependencias para la investigación de este delito, la falta de acceso a la información y de información actualizada del sector privado sobre los beneficiarios finales, así como una falta de aplicación de medidas cautelares a disposición de las autoridades que permita atajar de forma efectiva esta clase de delitos.

Con base en información del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CENIJE) del INEGI, es posible conocer que en el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,851 causas penales contra servidores públicos por delitos por hechos de corrupción en las entidades federativas. Si esta cifra se compara con el número de carpetas de investigación concluidas en el mismo periodo en el ámbito estatal, se puede estimar que la tasa de efectividad de las instancias de procuración de justicia en la integración de casos relacionados con delitos de corrupción fue de aproximadamente 13% (3,851 causas penales iniciadas frente a 29,241 carpetas concluidas por las instancias de procuración de justicia).

Al igual que en el ámbito de procuración de justicia, el análisis de fuentes oficiales muestra una alta concentración de causas penales iniciadas en un número reducido de entidades federativas. De acuerdo con información del CENIJE para el periodo 2015-2017, de las 3,851 causas penales iniciadas:

- Cerca del 60% se concentraron en cinco entidades federativas: México, Puebla, Colima, Tamaulipas y Oaxaca.
- En los cinco estados en los que se iniciaron el menor número de causas penales contra servidores públicos (Ciudad de México, Aguascalientes, Yucatán, Sinaloa y Chiapas) se concentra solamente 1% del total.

En el ámbito federal y, de acuerdo con información del CENIJE del INEGI, en el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,424 causas penales contra servidores públicos por delitos de corrupción.

Con respecto a los delitos imputados en las causas penales iniciadas en el año 2017, conviene destacar resultados diferenciados en los ámbitos federal y estatal. Mientras las instancias de procuración de justicia tendieron a distribuir las causas penales iniciadas en una variedad de delitos (fundamentalmente, peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad y cohecho), en el ámbito estatal casi tres cuartas partes de las causas penales iniciadas se orientaron a imputar delitos de ejercicio indebido del servicio público. Cabe resaltar que en el ámbito estatal fueron mínimas las causas penales iniciadas relacionadas con el delito de ejercicio abusivo de funciones y no se inició ninguna vinculada con el delito de tráfico de influencias (Tabla 19).

Tabla 19. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2016

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

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2017, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, 2017, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>.

Durante el periodo 2015-2017 se concluyeron, de acuerdo con datos de la CENIJE, poco más de 1,600 causas penales en contra de servidores públicos, lo cual representó alrededor de 40% de las causas iniciadas en este rubro durante los mismos años (sin considerar los rezagos de años previos). En este mismo periodo, sin embargo, 5,276 causas permanecieron pendientes de

resolución (esto es, 137% con respecto al total de causas iniciadas en el periodo). Al empatar ambas cifras, es posible estimar que el rezago total en la resolución de causas penales en contra de servidores públicos en las entidades federativas previo a 2015 e incluyendo el periodo 2015-2017, es de alrededor de 7,500 causas penales (casi el doble de las causas penales iniciadas). Este dato revela con claridad la sobrecarga que enfrentan las instituciones de impartición de justicia en el ámbito estatal para resolver con oportunidad las imputaciones de delitos en contra de servidores públicos.

En Sinaloa, en el periodo 2015-2017, el porcentaje de causas penales concluidas respecto a las iniciadas fue de 138.10; y el porcentaje de rezago fue de 28.57% (Tabla 20).

Tabla 20. Causas penales iniciadas, concluidas y pendientes 2015-2017, entidades federativas seleccionadas

Entidad federativa	Porcentaje de conclusión	Porcentaje de rezago
Aguascalientes	7.69	92.31
Baja California	22.73	157.58
Baja California Sur	18.18	139.39
Campeche	33.33	93.33
Coahuila	85.71	135.71
Colima	33.33	0.00
Chiapas	92.24	286.21
Ciudad de México	43.57	57.79
Durango	69.23	161.54
Guerrero	322.5	555.00
Hidalgo	99.17	119.17
Jalisco	70.93	183.14
México	45.50	83.83
Michoacán	6.45	233.87
Morelos	225.53	46.81
Nayarit	50.00	194.44
Nuevo León	58.17	67.32
Oaxaca	0.43	160.00
Puebla	7.29	26.04
Querétaro	134.62	92.31
Quintana Roo	27.78	88.89
San Luis Potosí	0.00	10.00
Sinaloa	138.10	28.57
Sonora	74.47	129.79
Tabasco	76.19	100.00
Tamaulipas	0.94	61.50
Tlaxcala	120.69	431.03
Veracruz	53.97	353.97
Yucatán	33.33	91.67

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>

Finalmente, del total de causas penales contra servidores públicos concluidas en el ámbito estatal (1,645) en el periodo 2015-2017, 45% (esto es, 732 casos) concluyeron en alguna sentencia: 542 fueron condenatorias y 190 fueron absolutorias. En comparación con el total de carpetas de investigación iniciadas en el mismo periodo (alrededor de 42 mil) se puede estimar que solo 1 de cada 100 averiguaciones que inician las instancias de procuración de justicia por presuntos casos de corrupción concluyen en una sentencia condenatoria. En el ámbito federal, esta tasa fue de alrededor del 15% durante el año 2017 (140 sentencias condenatorias frente a poco más de 900 carpetas iniciadas en dicho año). Con lo anterior, y a falta de mayor evidencia, se pudiera considerar la hipótesis de que además de los rezagos observados, las instancias de procuración e impartición de justicia son poco eficaces en el control de la corrupción en México.

Con respecto al tipo de sentencia impuesta en las causas condenadas, en el ámbito estatal la mitad se relacionó con el delito de ejercicio indebido del servicio público, un cuarto con el delito de cohecho y un sexto con abuso de autoridad. Conviene destacar que del total de sentencias condenatorias impuestas en el ámbito estatal durante el periodo 2015-2017, ninguna se relacionó con los delitos de enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones o tráfico de influencia.

⁸⁰ En el ámbito federal, las 140 sentencias condenatorias impuestas durante 2017 se relacionaron fundamentalmente con los delitos de cohecho (40%), peculado (20%), abuso de autoridad (16%) y ejercicio indebido del servicio público (10%). Al igual que en el ámbito estatal, en la Federación no se impuso ninguna sentencia condenatoria durante este año relacionada con los delitos de ejercicio abusivo de funciones y tráfico de influencia; y solo cuatro se relacionaron (CCSNA, 2020:81-85).

Arbitrariedad

La décima edición del Barómetro Global de la Corrupción de América Latina y el Caribe 2019 revela los siguientes datos para México en los cuales ciudadanos sostienen que el gobierno no hace lo suficiente para abordar la corrupción y que estos niveles aumentaron: el 44% sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses y un 34% pagó algún soborno por servicios públicos en los últimos 12 meses.

Un dato importante en esa décima edición es que trata sobre aquella corrupción que priva a las personas de sus derechos humanos y dignidad, la "sextorsión" donde el 20% experimentaron en México extorsión sexual o conocen a alguien que pasó por esta situación.

Un problema grave tiene que ver con la integridad política del país, pues al 50% se le ofrecieron sobornos a cambio de votos, por ello la gran desconfianza que existe hacia el gobierno. A pesar de lo anterior, el 79% de los ciudadanos dijo que las personas pueden marcar la diferencia en

la lucha contra la corrupción y finalmente son ellos quienes tienen que denunciar los casos, participar activamente en decisiones y procesos sociales y gubernamentales, exigir gobiernos de calidad y elegir políticos íntegros para disminuir la corrupción en el país.

Por otra parte, para una mayor efectividad en el control de la corrupción, se debe contar al menos con (CCSNA, 2020:86):

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

El Banco Mundial (2017) encuentra una correlación positiva entre las mediciones de efectividad gubernamental y las de control de la corrupción, que podría ser explicada a partir de dos elementos:

1. La existencia de gobiernos efectivos, profesionales e imparciales incide positivamente en el control de la corrupción, al generar condiciones que reducen la ocurrencia de este tipo de hechos; además, esto incrementa las posibilidades que las decisiones tomadas desde el gobierno se finquen en un criterio de universalidad.
2. La puesta en marcha de otro tipo de medidas que controlen la corrupción, por ejemplo, aquellas orientadas a reducir la impunidad o incrementar el involucramiento y la vigilancia social, pueden promover cambios y mejoras en las administraciones públicas de manera indirecta, ya sea a través de la presión social o la aplicación de esquemas de vigilancia y sanción.

81

De lo anterior, se puede deducir que un control efectivo de la corrupción implica necesariamente el fortalecimiento del servicio público.

En este sentido, se realiza un análisis general sobre algunos retos relevantes en torno al estado de situación que prevalece actualmente en las instituciones públicas de México y Sinaloa, particularmente en tres temas cruciales:

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

Profesionalización e integridad en el servicio público

La profesionalización e integridad en el servicio público tienen efectos positivos en el control efectivo sobre la corrupción. Asimismo, si en los esquemas de selección y reclutamiento del recurso humano se considera el mérito como un valor preponderante, aumentan las posibilidades de que la toma de decisiones para la gestión de problemas y políticas públicas responda más a criterios imparciales y universales.

El Sistema Nacional Anticorrupción refiere que, dada la construcción histórica de la administración pública en México, este conjunto de trabajadores (dedicado fundamentalmente a tareas operativas), escapa a cualquier modelo de profesionalización basado en el mérito, ya que su puesto y su remuneración están ligados a negociaciones de carácter sindical (CCSNA, 2020:87).

82 En la APE de Sinaloa, según datos de 2017 del INEGI, se cuenta con un total de 26 mil 910 trabajadores, de los cuales 22 mil 432 pertenecen a la administración pública centralizada y 4 mil 478 a la administración pública descentralizada. El 27.3% son trabajadores de confianza, lo cual, es casi el doble de lo que se observa a nivel nacional que es del 15.7 por ciento (Tablas 21 y 22).

Tabla 21. Personal en instituciones de la APE, según su régimen de contratación 2017

	Confianza	Base/Sindicalizado	Eventual	Honorarios	Otros	Total
Sinaloa	7,357	19,014	483	56	0	26,910
	27.3%	70.7%	1.8%	0.2%	0.0%	
Nacional	391,711	1,819,160	164,337	63,725	61,978	2,501,501
	15.7%	72.7%	6.6%	2.5%	2.5%	

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

Tabla 22. Personal en las instituciones de la Administración Pública Estatal, según su clasificación administrativa al cierre del año 2017

Administración Central	Administración Paraestatal	Total
22,432	4,478	26,910

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

Sinaloa es uno de los 25 estados en el país que no cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC); de acuerdo con la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), solamente 7 estados presentan una LSPC. Con esta información podemos argumentar que de manera general los estados presentan un interés bajo por cambiar hacia un modelo donde la selección del personal se realice de manera más transparente y regulada bajo un orden legal observable (Tabla 23).

La carencia de legislaciones homogéneas en materia de profesionalización en el ámbito estatal -o su poca aplicación- ha provocado la conformación de estructuras burocráticas poco profesionales, débilmente integradas y, en muchas ocasiones, insuficientes o escasamente planeadas.

Tabla 23. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes en el servicio profesional o similar

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

83

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

Con relación a lo anterior, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles en 10 entidades federativas durante el año 2016 con base en 5 criterios y obteniendo puntajes promedio: eficiencia (23 puntos), mérito (20 puntos), consistencia estructural (27 puntos), capacidad funcional (25 puntos) y capacidad integradora (27 puntos) y un promedio de Desarrollo de Servicio Civil de 24 puntos (Sanginés y Strazza, 2016).

Más allá de la urgencia que el estudio del BID reconoce de establecer esquemas de reclutamiento, promoción, desarrollo y separación de servidores públicos basados en el mérito en las entidades federativas, esta investigación también identifica una serie de problemáticas a nivel de gestión que pueden tomarse en consideración. Entre los temas más relevantes que se identifican están los siguientes:

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

De acuerdo con el INEGI, en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, al cierre del año 2017 la APE de Sinaloa registró 81 instituciones. De los 14 elementos para la profesionalización del personal, estas instituciones cuentan con solo 5, que se muestran en la Tabla 24. Con ello, podemos concluir que Sinaloa, a pesar de contar con un aparato gubernamental que tiene un importante número de dependencias y de personal que en ellas laboran, la profesionalización de los servidores públicos no es de gran relevancia para ubicarla dentro de un tema total en el plano institucional.

Tabla 24. Elementos para la Profesionalización del Personal con los que cuentan las Instituciones de la Administración Pública del Estado de Sinaloa

- Servicio civil de carrera
- Reclutamiento, selección e inducción
- Diseño y sección de pruebas de ingreso
- Programas de capacitación
- Evaluación de impacto de la capacitación

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

Se concluye que es importante impulsar el servicio profesional de carrera en la APE de Sinaloa, como un elemento importante para controlar la corrupción; sin embargo, de acuerdo con las experiencias en su aplicación tanto en el gobierno federal como en algunas entidades federativas de nuestro país, es recomendable que en su diseño se evite incurrir en las siguientes fallas:

- Políticas de recursos humanos no definidas con precisión y con mirada de largo plazo respecto a las necesidades de personal de acuerdo con las responsabilidades de las instituciones y alineadas a la planeación estratégica de los gobiernos (planes estatales y sectoriales). Esta falta de planeación en materia de recursos humanos provoca crecimientos inexplicables en las estructuras burocráticas locales.
- Carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones relacionada con la dinámica de los recursos humanos en las administraciones públicas. La información existente suele centrarse en temas básicos (como nómina o control de gestión), que se alojan en plataformas incompatibles y poco actualizadas.
- Manuales de organización y perfiles de puestos sin actualizar, y que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.
- Carencia de esquemas adecuados de evaluación del desempeño de los servidores públicos. Más que centrarse en aspectos relacionados con la eficiencia y la productividad del trabajo burocrático, las evaluaciones a servidores públicos suelen centrarse en aspectos formales de cumplimiento normativo, que impide conocer el logro real de resultados.
- Inexistencia de políticas de capacitación en el servicio público, alineadas a la planeación o a programas estructurados de desarrollo profesional. Falta de vinculación entre la capacitación con las políticas de recursos humanos comprensivas que no permiten asociar, desde la planeación, brechas y necesidades de formación con los objetivos concretos de las políticas de recursos humanos.

- Que los esquemas de profesionalización concentren su mirada en mandos medios y superiores, dejando fuera de estos sistemas al personal operativo, que suele contar con plazas sindicalizadas o de base.
- Abrir la puerta para la contratación temporal de personas conocidas -y que no necesariamente cuenten con los méritos necesarios- pero que, una vez incorporados a la institución, puedan aprovechar su posición para ganar los concursos de selección al concluir los periodos temporales de contratación. Este problema deriva del no establecimiento de criterios claros, justificables y razonables sobre la utilización del criterio de excepción para la contratación temporal de servidores públicos.

En suma, una mala implementación de los servicios civiles o profesionales de carrera puede resultar ineficaz e incluso contraproducente en el control de la corrupción.

86 A su vez, la OCDE (2017) reconoce la necesidad, como parte de un conjunto integrado y alineado de políticas anticorrupción, de adecuar los esquemas existentes de promoción de la integridad en las instituciones públicas, promoviendo un cambio del actual modelo sancionatorio a otro que promueva la socialización de valores asociados con la integridad en el servicio público desde un enfoque preventivo.

También la OCDE menciona que a pesar de la existencia de códigos de ética, de conducta y las reglas de integridad para la Administración Pública Federal, aún es necesario destacar y hacer promoción de valores fundamentales del servicio público para que, con base en éstos, los servidores públicos tengan claro conocimiento sobre las conductas indebidas, el comportamiento que se espera en el servicio público, así como un plan de gestión de riesgos de conflicto de intereses y actos asociados a la corrupción.

A partir del análisis de este documento de la OCDE, el CCSNA (2020:98) concluye que los esquemas de promoción de la integridad en el servicio público no deben ser concebidos de forma desarticulada, sino como parte de una estrategia integral que tenga como propósitos fundamentales, primero, fortalecer los procesos de planeación en materia de recursos humanos; segundo, asegurar el incremento gradual en la cobertura y en la aplicación de esquemas de profesionalización basados en el mérito en las administraciones públicas de todo el país y, tercero, socializar una serie de valores públicos relevantes que -en refuerzo con los mecanismos de mérito- prevengan la comisión de actos de corrupción por parte de servidores públicos.

De lo anterior se deduce que, de no lograr una mayor profesionalización e integridad en el servicio público, se impedirá la construcción de administraciones públicas coherentes, profesionales e íntegras, elevando con ello los riesgos de corrupción. Además, habrá que regular dentro de la

profesionalización e integridad en el servicio público, el fortalecimiento del control interno, en aras de controlar el escenario de incertidumbre en la toma de decisiones, con una seguridad razonable en el cumplimiento de funciones y metas. Por lo tanto, es fundamental establecer protocolos claros de evaluación y capacitación en estos contenidos.

Procesos institucionales

Además de la instrumentación de esquemas de profesionalización e integridad para un servicio público imparcial y universalista, se requiere de la aplicación efectiva, de procesos de gestión claros, transparentes y justificables, en aspectos clave como la planeación, la integración presupuestal, el ejercicio del gasto y la evaluación, a fin de evitar riesgos de corrupción, debido a que la opacidad y la ambigüedad abren la puerta para un uso indiscriminado de la discrecionalidad burocrática que, en contextos de baja profesionalización, pueden conducir a la arbitrariedad.

Al respecto, es importante hacer mención sobre una de las conclusiones a que llega en un estudio la RRC (2018:29):

La importancia de analizar la captura del presupuesto, como una de las principales causas de la corrupción en el país, se justifica por los múltiples casos de desviación y mal uso del presupuesto público por quienes lo administran, en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. ⁸⁷

El manejo del presupuesto en México, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo en un ambiente de opacidad, discrecionalidad e impunidad, en el cual son mínimos los mecanismos reales de sanción. En este escenario, el mal manejo de los recursos públicos se traduce en la imposibilidad de llevar a cabo acciones, políticas y programas de desarrollo y, por el contrario, se consolida la mala costumbre de abusar de la posición y del poder disponible para buscar beneficios propios con el presupuesto público, en detrimento de la sociedad.

Las iniciativas que se han promovido para combatir este problema han sido muchas; no obstante, insuficientes. Las reformas de los últimos años han procurado mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, estableciendo para ello, por ejemplo, el marco de referencia para los sistemas de presupuesto y gestión por desempeño, al tiempo que han impulsado la evaluación y la auditoría de los recursos federales transferidos hacia las entidades federativas y los municipios, como elemento esencial de buen gobierno. Pese a que se ha buscado que el uso de los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno se lleve a cabo con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, no se ha logrado avanzar suficiente en el tema.

Una primera área de riesgo que debe tomarse en consideración se encuentra en el proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto. Al respecto, conviene destacar el estudio Descifrando la caja negra del gasto de la organización México Evalúa (2014), en el que se identifican una serie de prácticas poco claras y discrecionales con respecto al manejo presupuestal en el ámbito federal durante el periodo 2005-2012, entre las que destacan:

1. Un ejercicio anual de recursos presupuestales mayor, en alrededor de 8% (o 260 mil millones de pesos promedio) en comparación al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
2. Modificaciones presupuestales absolutas (que suman las ampliaciones y recortes totales aplicados en diversos ramos) que ascendieron en promedio a 600 mil millones de pesos anuales.
3. Prácticas sistemáticas de adecuaciones durante el ejercicio presupuestal en diversos ramos y dependencias, sin que existan justificaciones claras de necesidad o desempeño. Al respecto, destacan los ramos de Aportaciones de la Seguridad Social, y Previsiones Salariales y Económicas como las áreas del gobierno en donde se realizaron las mayores adecuaciones.
4. En la misma investigación de México Evalúa también se señala que los recursos se asignan fuera de la discusión entre Poderes; se destinan a proyectos que todavía no han sido diseñados y, a su vez, se aplican a programas sin tomar en cuenta los resultados y proyectos ya existentes.
5. Durante el periodo de estudio, se identifica también la existencia sistemática de ingresos excedentes, o extraordinarios, que durante el periodo de estudio significaron alrededor de 8% de los ingresos totales estimados.
6. Relacionado con el punto anterior, esta investigación identifica que no existe claridad y transparencia con respecto al destino que tuvieron los ingresos excedentes, más allá de que su asignación no implicó un proceso de discusión y aprobación legislativa.

Como resultado de ese trabajo, los investigadores de México Evalúa reconocen la necesidad de ordenar y de brindar mayor transparencia y rendición de cuentas a un proceso de integración y ejercicio presupuestal en el ámbito federal que, dada la evidencia disponible, parece ocurrir en un ambiente de ambigüedad y opacidad (CCSNA, 2020:100).

En otro estudio de México Evalúa (Campos, García y Ruiz, 2018) se analizan los riesgos de opacidad y arbitrariedad que pueden existir durante el ejercicio del gasto federal a través del Ramo General 23 "previsiones salariales y económicas". De acuerdo con los autores de este estudio, el riesgo de arbitrariedad en el ejercicio del gasto es particularmente sensible en

este ámbito ya que, a diferencia de otros Ramos como el 33, su ejercicio y modificación no se encuentra regulado por ninguna legislación. Como consecuencia de esto la autoridad cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad para su distribución y ejercicio.

Si bien la intención de este ramo general pudiera ser positiva, el hecho de contar con fondos de reserva no etiquetados para atender contingencias pudiera abrir espacios para la arbitrariedad. En esa investigación se destaca que los alcances del Ramo 23 no se limitan a la administración de recursos extrapresupuestarios que sirvan de contención ante la ocurrencia de contingencias o el aseguramiento del balance presupuestario, sino que dentro de este rubro se incluyen programas -sin reglas claras-, entre los que se encuentran esquemas de subsidios y transferencias a entidades federativas y municipios.

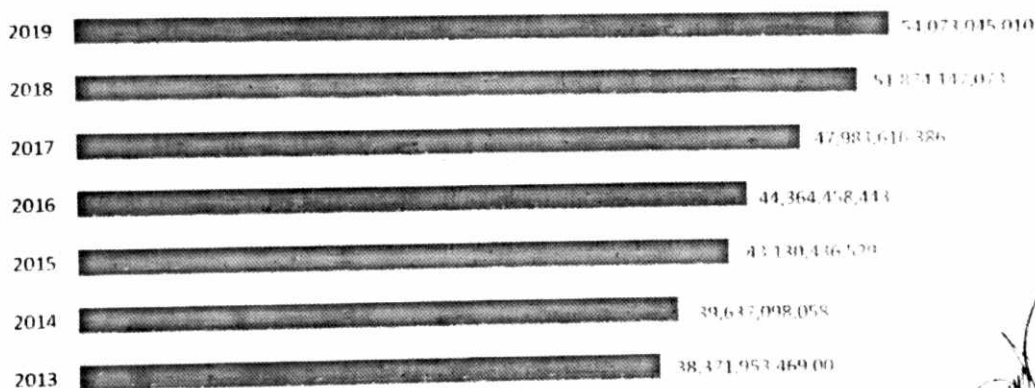
Los autores de la investigación en referencia señalan la urgente necesidad de generar criterios y procedimientos claros, transparentes, entendibles y alineados a una lógica de planeación que justifiquen la distribución de esta clase de recursos (CCSNA 2020:100-101).

En Sinaloa, al igual como lo muestra el estudio Descifrando la Caja Negra del Gasto, de México Evalúa, existe una brecha entre el Presupuesto Aprobado por el H. Congreso del Estado en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa y el gasto realmente ejercido a través del Poder Ejecutivo Estatal.

89

La Gráfica 20 muestra el Presupuesto Aprobado; un presupuesto inercial que desde el ejercicio fiscal 2013 hasta el 2019 ha crecido en un 41 por ciento.

Gráfica 20. Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa, aprobado para los ejercicios fiscales 2013-2019.



Fuente: H. Congreso del Estado de Sinaloa; Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Durante el periodo 2013 a 2017, se ejerció de manera sistemática un gasto superior al aprobado. En cada año, el gasto ejercido superó en promedio al presupuesto aprobado en 11.8% (Gráfica 21), es decir, un incremento promedio anual de 4 mil 871 millones de pesos (Tabla 25).

Tabla 25. Presupuesto aprobado vs total de ingresos y total de egresos 2013-2019 del Gobierno Estatal

Año	Aprobado	Total de Ingresos	Total de Egresos
2013	38,371,953,469.00	42,400,235.00	42,808,458.56
2014	39,637,098,058.00	45,129,729.00	46,202,363.66
2015	43,130,436,529.00	46,924,575.00	47,721,223.04
2016	44,364,458,443.00	48,544,541.00	49,226,286.00
2017	47,983,616,386.00	53,492,260.00	51,887,146.93
2018	51,874,147,073.00	60,212,292-	60,748,649.262-
2019	54,073,045,010.00	-	-

Fuente: H. Congreso del Estado de Sinaloa, Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa.

90

Gráfica 21. Porcentaje de variación anual entre el Presupuesto Aprobado y el Ejercido, ejercicio fiscal 2013-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa.

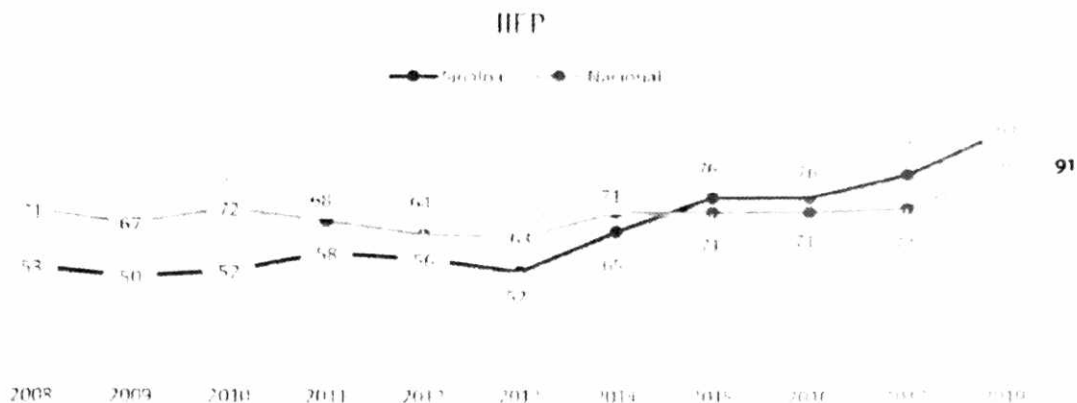
En forma similar a lo señalado en el estudio antes citado de México Evalúa, la organización Fundar (2018), realiza un análisis detallado del funcionamiento de los fideicomisos públicos en México, y concluyen que esta clase de mecanismos funcionan bajo esquemas de opacidad y discrecionalidad.

En ese estudio Fundar reconoce la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos; además de establecer criterios claros y justificables que permitan identificar con precisión la constitución, operación y resultados de los fideicomisos en México.

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

La calificación del Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) 2019, para Sinaloa fue de 97%, lo que significa que escaló trece lugares con respecto a 2017 y lo ubica en el sitio número 11 nacional. (Gráfica 22).

Gráfica 22. Índice de Información Presupuestal Estatal del estado de Sinaloa durante el periodo 2008-2019

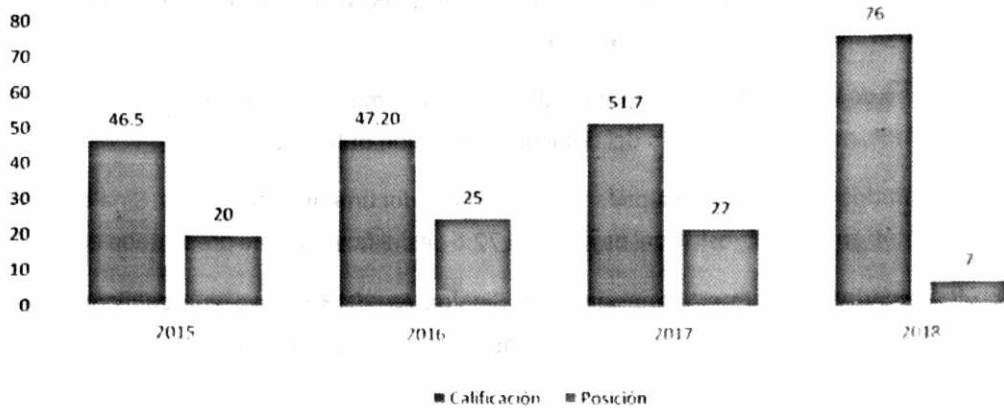


Fuente: IMCO (2019). Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE). Disponible en <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal/resultados>

El Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) del IMCO, muestra un análisis a la transparencia y acceso a la información financiera de las administraciones estatales de México en forma trimestral y por ejercicio fiscal (anual). Este índice da a conocer cómo los gobiernos estatales planean y ejercen los recursos públicos y califica aspectos que éstos deben cumplir para mejorar la calidad de la información financiera, la planeación y la eficiencia del gasto.

De acuerdo con el IIEG publicado en 2019, Sinaloa en el ejercicio fiscal 2018 mostró un importante avance en este índice, con un porcentaje de 76.0 lo sitúa por arriba de la media nacional (66.7) y con un avance de 24.3 puntos respecto a 2017, para escalar en forma positiva del lugar 22 a la posición 7 de la tabla nacional (Gráfica 23).

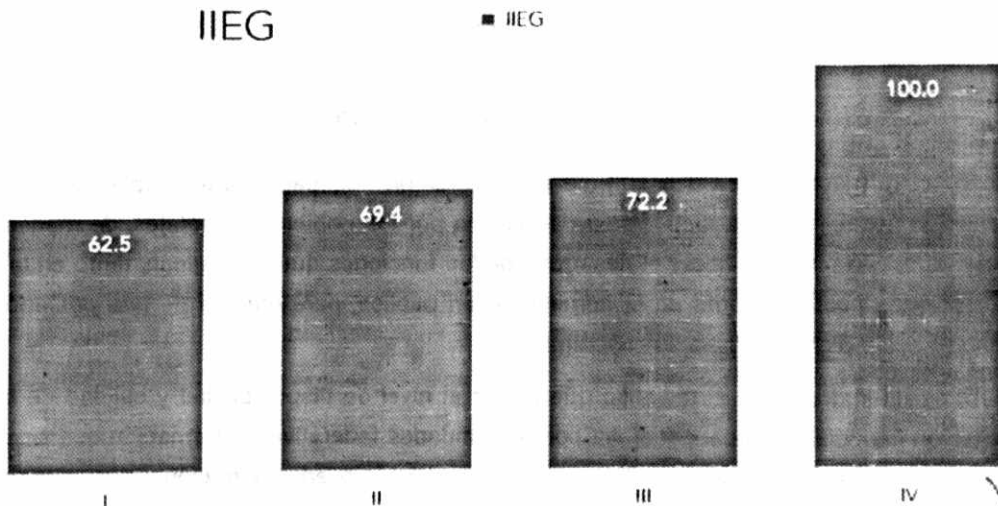
Gráfica 23. Calificación y posición nacional de Sinaloa en el IIEG, 2015-2018



Fuente: Resultados Generales en el IIEG. Ejercicios Fiscales 2015-2018.

Es importante destacar, que la calificación en cada tipo de sección evaluada (Presupuestario, Programático y Contable) y por tanto en el promedio general, en el último trimestre de 2018 fue de 100 en Sinaloa (Gráfica 24).

Gráfica 24. IIEG trimestral, Sinaloa 2018



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

Derivado de los documentos evaluados por IMCO en el IIEG 2019, y que deben ser presentados de manera trimestral por los gobiernos de los estados del país, de forma específica se encontró lo siguiente en el ejercicio fiscal 2018 (Gráfica 25):

1. En los estados e información contable, de los 28 documentos observados, Sinaloa tiene 66.1 puntos, mejorando en más del doble la calificación obtenida en 2017.
2. En los estados e informes presupuestarios, de los 40 documentos evaluados, Sinaloa tiene 80.6 puntos en este rubro, lo cual es mejor al 72.5 de calificación que presentaba en 2017.
3. En los estados e informes programáticos, Sinaloa en 2018 obtuvo una calificación de 100.0, este máximo puntaje es un avance trascendente respecto al 0.0 obtenido en 2017.

Gráfica 25. Calificación de Sinaloa por tipo de sección, Ejercicio Fiscal 2017-2018



Fuente: IMCO. IIEG Ejercicio Fiscal 2017, 2018.

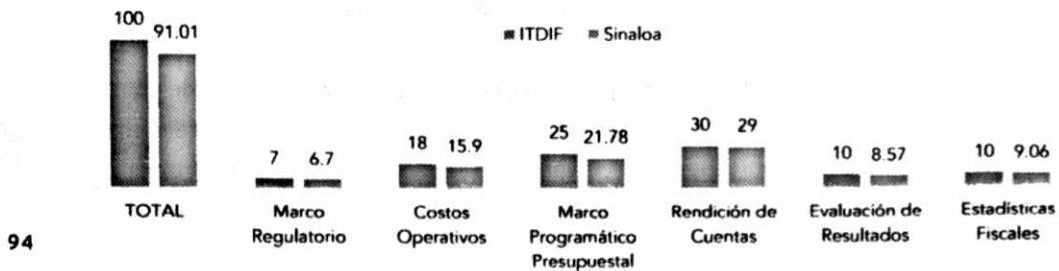
La perspectiva metodológica del ITDIF se entiende como transparencia al despliegue de la información fiscal, puesta a disposición del público por los gobiernos estatales, de manera que el interesado pueda conocer el desarrollo de las funciones que se originan, tanto en las organizaciones políticas como en la administración pública, para efectos de una posterior evaluación o, simplemente, para su conocimiento.

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

Sinaloa, con base en el ITDIF versión 2018, obtuvo 91 puntos de los 100 disponibles por el Índice. Este hecho le permitió ubicarse en el 5to lugar nacional de las 32 entidades federativas evaluadas. Su desempeño lo concentra en un grupo de alta transparencia fiscal donde se ubican solo 12 estados.

El ITDIF considera diferentes aspectos de la gestión y el desempeño gubernamental, lo que facilita evaluar la transparencia en la información fiscal de las distintas entidades federativas. Estos aspectos se constituyen en seis bloques como se muestra en la Gráfica 26, donde se exponen los resultados de Sinaloa en dicho índice.

Gráfica 26. Calificación de Sinaloa por bloque, respecto al ITDIF



Fuente: Aregional (2018).

De acuerdo con el ITDIF los bloques donde mayor fortaleza presenta Sinaloa son Rendición de Cuentas (97%); Marco Regulatorio (96%) y Estadísticas Fiscales (91%), mientras que las variables que presentan ligeras afectaciones son Costos Operativos (88%), Marco Programático-Presupuestal (87%) y Evaluación de Resultados (86%).

Es de gran importancia resaltar que Sinaloa fue la entidad federativa con mayor ascenso en la escala nacional, escalando 23 lugares en la tabla, hecho que deriva de obtener 27.53 puntos más que en la versión 2017 del ITDIF. La mejora de Sinaloa se debe a la creación, actualización y mejoramiento del portal estatal para presentar la información fiscal.

Por otra parte, el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES), elaborado por GESOC*, busca generar evidencia relevante y útil para fortalecer las capacidades institucionales con las que cuentan las entidades federativas para implementar políticas de desarrollo social efectivas, abiertas y participativas y, eventualmente, generar las condiciones para que dichas capacidades generen impactos positivos en la disminución de la pobreza en cada estado, a través de sistemas virtuosos de co-creación, seguimiento y evaluación de programas y acciones estatales de desarrollo social.

* <http://www.ides.gesoc.org.mx>

El IDES tiene como propósito identificar las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para el diseño, implementación y evaluación de la política social. Se divide en cuatro dimensiones: 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.

En el IDES 2018 Sinaloa ocupó el lugar 31 de 31 entidades federativas incluidas en el índice, por ende, es el estado con el nivel más precario de capacidades institucionales para el desarrollo social del índice. Para el año 2019 Sinaloa presentó una calificación de 57.74, con ello se ubica en el sitio número 25 a nivel nacional (Tabla 26).

Los resultados obtenidos por cada dimensión del IDES desde 2016 al 2019 para Sinaloa se muestran en la Gráfica 27.

Al analizar los resultados en cada una de las dimensiones contenidas en el estudio, de acuerdo al Reporte del IDES, generado para el estado de Sinaloa, muestran que en la primera dimensión sobre "Planeación programático presupuestal", la variable ha mejorado notablemente; la variable "Desarrollo social abierto y participación ciudadana" presenta la caída más alarmante, pues tuvo una baja sustancial al pasar de 6.22 puntos en IDES 2017 a cero puntos en los resultados del índice 2018 (Gráfica 27).

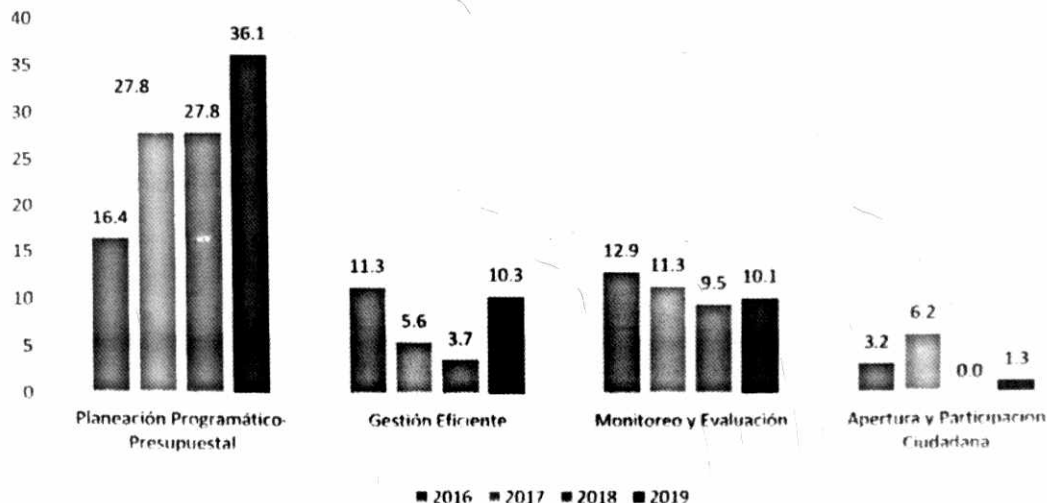
95

Tabla 26. Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES)

Entidad	2018	2019	Variación	Posición	Entidad	2018	2019	Variación
Guanajuato	80.91	88.76	+ 7.85	17	Guerrero	63.96	62.34	+ 1.62
Jalisco	87.52	87.52	0	18	Oaxaca	58.6	60.85	+2.25
Ciudad de México	83.78	81.92	- 1.86	19	Sonora	50.75	59.22	+8.47
Chihuahua	62.21	78.42	+12.21	20	Nuevo León	43.52	58.98	+15.46
Aguascalientes	66.83	70.95	+4.12	21	Quintana Roo	54.21	58.60	+4.36
Durango	52.38	70.57	+18.19	22	Tamaulipas	51.37	58.36	+6.99
Coahuila	NA	69.08	NA	23	Baja California Sur	51.99	58.36	+6.37
San Luis Potosí	60.61	68.46	+7.85	24	Hidalgo	55.49	57.98	+2.49
Zacatecas	62.48	66.83	+4.35	25	Sinaloa	41.03	57.74	+16.71
Tabasco	58.36	66.83	+8.47	26	Yucatan	58.6	56.59	-2.01
Campeche	54.87	65.35	+10.48	27	Veracruz	57.36	56.11	-1.25
Colima	58.98	64.97	+5.99	28	Tlaxcala	43.14	55.49	+12.35
Puebla	65.59	64.97	-0.62	29	Michoacán	67.22	54.87	+12.35
Estado de México	56.49	64.97	+8.48	30	Chiapas	53.62	51.13	-2.49
Querétaro	56.49	63.10	+6.61	31	Nayarit	48.88	50.13	+1.25
Baja California	57.98	62.72	+4.74	32	Morelos	56.73	49.12	-7.61

Fuente: Gestión Social operación, Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2018 y 2019.

Gráfica 27. Calificación anual por dimensión del IDES para el estado Sinaloa



96

Fuente: Gestión Social y Cooperación, Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2018 y 2019.

Derivado del análisis en cada uno de los criterios contenidos en el estudio, el IDES, año tras año emite recomendaciones a los estados. En este sentido en 2019, Sinaloa mejora y atiende recomendaciones, ya que en esta evaluación no se registraron retrocesos y cuenta con las siguientes mejoras:

- El 100% de los programas y acciones estatales de desarrollo social cuentan con Reglas de Operación.
- Se consolidó la Plataforma Nacional de Información como un sistema público que integra información relevante sobre programas y/o acciones estatales de desarrollo social.
- El 100% de los programas define su población potencial y objetivo.
- El 75% de los programas define y cuantifica su población atendida.
- El 75% de los programas cuentan con padrón de beneficiarios y el 66.67% con padrón de beneficiarios en datos abiertos (mínimo .xlsx o .csv).

Así mismo el IDES 2019 emite las 16 recomendaciones siguientes para el estado de Sinaloa (Tabla 27):



Tabla 27. Recomendaciones del IDES para Sinaloa

1	Generar una planeación programática presupuestal a mediano-largo plazo del desarrollo social.
2	Consolidar un portal único de información y de seguimiento de la gestión y resultados de los programas sociales vigentes.
3	Crear un marco normativo que regule la actuación del gobierno estatal en materia de desarrollo social
4	Utilizar los insumos derivados de las evaluaciones y el monitoreo en el proceso de presupuestación anual del desarrollo social.
5	Incluir la totalidad de los programas sociales estatales en la Estructura Programática, Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública.
6	Crear una agencia encargada del Monitoreo y Evaluación en Política Social con independencia técnica y de gestión del Ejecutivo.
7	Definir y cuantificar la población potencial, objetivo y atendida por cada programa social.
8	Difundir en datos abiertos la información relativa a resultados de indicadores estratégicos y gestión, así como de padrones de beneficiarios de los programas sociales.
9	Realizar y publicar evaluaciones de diseño, procesos y resultados a cada programa social.
10	Divulgar la evidencia de la inclusión de la ciudadanía en los procesos de conformación del PED
11	Generar incentivos por resultados para los responsables de la implementación de los programas sociales
12	Publicar evidencia de prácticas de retroalimentación para conocer la opinión de los beneficiarios de programas de desarrollo social.
13	Identificar las concurrencias o duplicidades de programas sociales con los implementados por otros órdenes de gobierno.
14	Dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivado de evaluaciones a los programas estatales de desarrollo social.
15	Crear un marco normativo que regule la actuación de la contraloría social y publicar evidencia de su práctica en los programas sociales.
16	Generar evidencia sobre la participación de la ciudadanía en el rediseño y actualización de los programas sociales.

97

Fuente: Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2019.

El estudio realizado por el CIDE-OXFAM (Cejudo, 2018) revela una alta fragmentación de la política social en México, la cual se encuentra integrada por una gran cantidad de programas públicos débilmente articulados entre sí (solo en el ámbito federal, este estudio contabiliza 150 programas), en muchas ocasiones con objetivos, esquemas de intervención y poblaciones objetivo empalmados. Aunado a lo anterior, se encontraron importantes debilidades de los procesos de planeación y ejecución de la política social ya que, a pesar de la gran cantidad de programas en operación, no se logra atender con efectividad a toda la población objetivo. Naturalmente, esta debilidad de los programas sociales a nivel de diseño y ejecución general puede generar posteriormente riesgos de arbitrariedad al momento de operarse.

El problema con este tipo de programas sociales en los ámbitos estatal y municipal surge cuando desde su diseño no se identifican con claridad potenciales duplicidades (o áreas no atendidas

por otros programas) que permitan articular de manera armónica programas sociales. Por el contrario, lo que parece ocurrir es la creación de programas sin un sentido claro de necesidad y bajo criterios ambiguos, que terminan por empalmarse con otras estrategias u orientarse a segmentos de población muy limitados (con los riesgos asociados de arbitrariedad que esto puede tener en la entrega de beneficios).

Esta ambigüedad y falta de coherencia en la integración de la política social en todo el país, naturalmente, dan amplio margen para la arbitrariedad y la corrupción: acciones sin reglas de operación, sin criterios claros para la entrega de beneficios y que se empalman con otras estrategias. A esto se agrega que -a pesar de los empalmes- las acciones de desarrollo social no llegan a todos los beneficiarios potenciales y se generan mayores condiciones para el clientelismo y el uso político de recursos públicos.

98 Con base en el estudio del CIDE-OXFAM, se proponen recomendaciones orientadas hacia el fortalecimiento del diseño programático de las acciones sociales (uso de evidencia, identificación precisa de poblaciones), el fortalecimiento de la coordinación intersectorial e intergubernamental (que evite duplicidades, y promueva sinergias entre ámbitos de gobierno), las capacidades de planeación de las administraciones públicas (centradas en problemas y no en la inercia), así como recomendaciones en las mismas acciones sociales para que éstas se centren en el ejercicio pleno de los derechos de las personas durante el ciclo de vida.

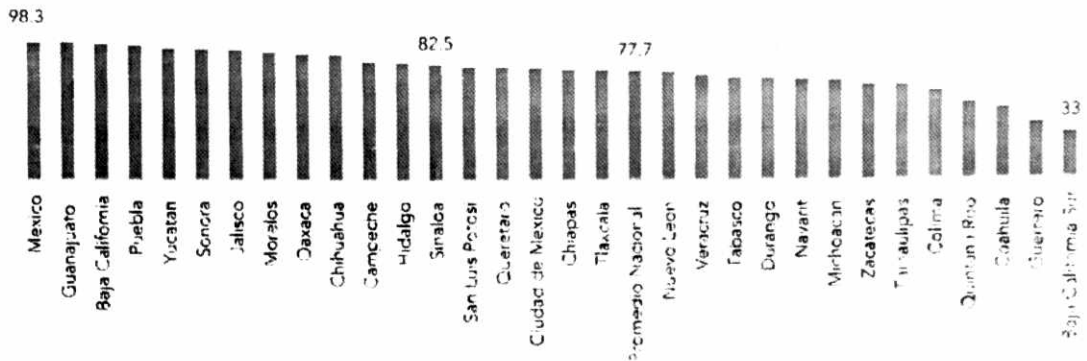
En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 80, tercer párrafo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), debe entregar anualmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED).

Cabe destacar que el propósito del informe, es analizar y valorar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos generados para la gestión para resultados, con base en el modelo definido por la SHCP, el cual considera prácticas comúnmente aceptadas a nivel nacional e internacional, observando el contexto normativo individual de cada ente público analizado, sus estructuras institucionales, las condiciones técnicas y de procedimientos para la correcta operación del PbR-SED, así como la existencia de los fundamentos necesarios para impulsar una gestión eficiente, transparente y orientada a resultados.

Como resultado del Diagnóstico 2018 realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018), para determinar el grado de implementación del PbR-SED en las entidades federativas,

la valoración obtenida por el estado de Sinaloa, con base en la información proporcionada, representa un avance de 82.5% conforme al modelo definido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ubicándose en la posición 13 a nivel nacional (Gráfica 28).

Gráfica 28. Índice general de Avance en PbR-SED Entidades Federativas 2018



Fuente: SHCP. Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diagnóstico PbR-SED 2018.

99

Tabla 28. Secciones en las que Sinaloa mostró mayor avance en el PbR-SED

Sección	Sinaloa	Promedio nacional
Capacitación	100	79.7
Adquisiciones	100	88.5
PbR-SED	84.3	78.9
Transparencia	72.9	69.1

Fuente: SHCP. Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diagnóstico PbR-SED 2018.

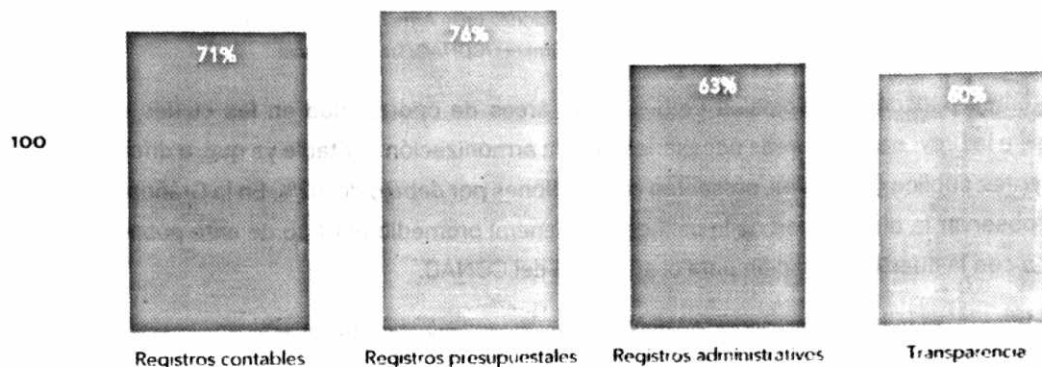
La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece cuatro grandes acciones en la materia:

- La armonización contable gubernamental;
- La obligatoriedad en el cumplimiento de la homologación de criterios, principios y reglas para que en todos los ámbitos de gobierno se produzca, contabilice, publicite y rindan cuentas de la información de las finanzas gubernamentales;
- La creación de un Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC); y,
- El establecimiento de sanciones a los servidores públicos que no cumplan dicha normatividad.

Contar con información oportuna, abierta, completa y estandarizada sobre las finanzas públicas no solo permite que las instancias de control interno puedan conocer y dar un mejor seguimiento al desempeño financiero de la administración, también facilita que las autoridades de fiscalización puedan detectar oportunamente posibles hechos de corrupción relacionados con la captación, recaudación, manejo y ejecución de los recursos públicos.

Considerando los distintos órdenes de gobierno de México, el cumplimiento promedio en materia de armonización contable que se propone la LGCG, en orden de importancia en 2018 son: Registros presupuestales (76%), Registros contables (71%), Registros administrativos (63%) y Transparencia (60%) (Gráfica 29).

Gráfica 29. Incremento medio nacional de la armonización contable en México

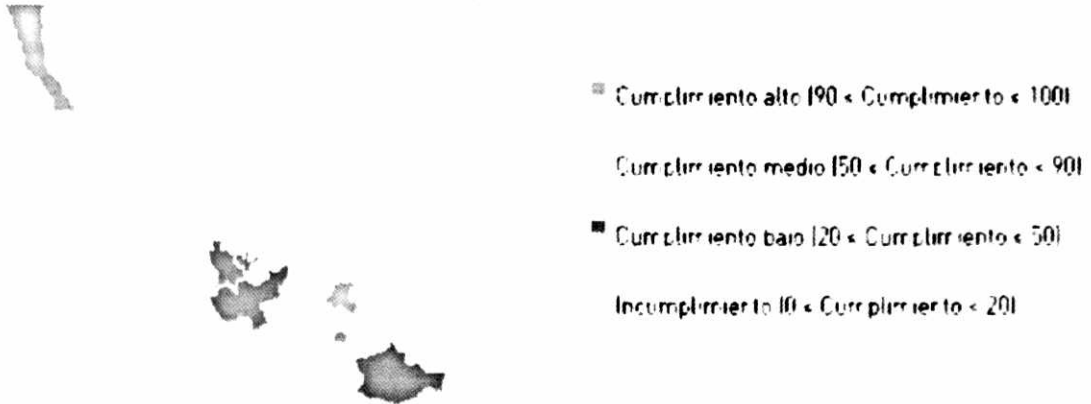


Fuente: Consejo de Armonización Contable. Evaluaciones de la Armonización Contable, 2018.

En el siguiente mapa, es posible apreciar el cumplimiento por entidad federativa de los apartados evaluados en materia de armonización contable del CONAC. Hidalgo, Baja California y la Ciudad de México, son las entidades federativas en las cuales se presenta un alto grado de avance. Por el contrario, los estados de Chiapas, Jalisco y Nayarit son los estados con menor desarrollo de armonización contable. En general, el 81% de las entidades federativas cuentan con un cumplimiento medio de avance en materia de armonización contable. De acuerdo con el CONAC, si bien hay avances en materia de armonización contable, aún quedan retos pendientes para mejorar la calidad de la información; lograr la cobertura total de los entes públicos, así como la obtención de los datos para la toma de decisiones. El estado de Sinaloa se ubica en el nivel de cumplimiento medio.

[Handwritten signature]

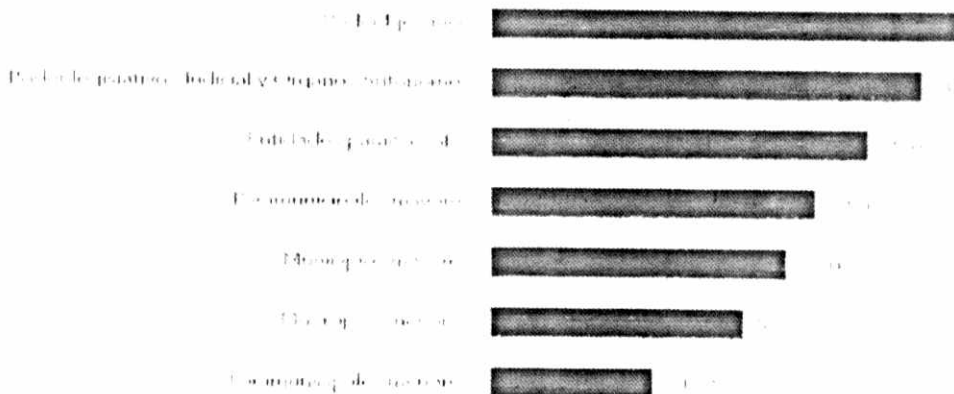
Evaluaciones de la armonización contable por entidad federativa



Fuente: Consejo Nacional de Armonización, Evaluaciones de la Armonización Contable, 2018, disponible en <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

En los entes públicos municipales se presentan áreas de oportunidad en las cuales deben iniciarse a la brevedad las tareas necesarias para la armonización contable ya que, a diferencia ¹⁰¹ de los entes públicos estatales, presentan calificaciones por debajo del 62%. En la Gráfica 30 se puede observar la distribución de la calificación general promedio por tipo de ente público, de acuerdo con la cuarta evaluación para el año 2018 del CONAC.

Gráfica 30. Calificación general promedio por tipo de ente público



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, (2018).

Adicionalmente al problema de la transparencia y reporte de información contable oportuna, de acuerdo con México Evalúa (2014) las prácticas contables entre la Federación y las entidades federativas todavía no se encuentran suficientemente armonizadas a pesar de la aprobación de la LGCG. En el marco de varios fondos del gasto federalizado, las autoridades locales han llegado a subejercer hasta más del 40% de su presupuesto aprobado sin que esto se registre en la contabilidad de la Federación, lo que impide, como se mencionaba, conocer el destino final de los recursos públicos ejercidos (CCSNA, 2020:110).

Al respecto, la OCDE (2017b) señala en un estudio que, tal y como lo marca la normatividad, deben asignarse recursos específicos para la capacitación y profesionalización de las unidades administrativas responsables de la contabilidad gubernamental, así como para modernizar las tecnologías de la información y las herramientas informáticas necesarias para reportar y publicar la información contable⁵.

Auditoría y fiscalización

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

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

Más allá de esta función de control o cumplimiento financiero, las labores de fiscalización y auditoría tienen también el potencial de analizar, con base en metodologías estandarizadas, la orientación a resultados de los programas públicos y la efectividad del gasto público ejercido (CCSNA, 2020:111).

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objetivo, entre otros, establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)⁶.

El SNF es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones⁷.

⁵En forma similar al reto de la armonización contable, se deberá avanzar en el proceso de armonización legislativa en materia de archivos y gestión documental entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de lograr lo establecido en la Ley General de Archivos.

⁶Art. 2, párrafo IX de la LGSNA.

⁷ Art. 2, párrafo XII de la LGSNA.

El SNF tiene por objeto⁸:

- Establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes de éste, en el ámbito de sus respectivas competencias; y,
- Promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

Dicho Sistema está integrado por: la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública; las entidades de fiscalización superiores locales; y, las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Para cumplir con su objeto, los integrantes del SNF deberán⁹:

- Crear un sistema electrónico en términos del Título Cuarto de la LGSNA, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.
- Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.

Todos los Entes públicos fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Nacional de Fiscalización para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales.

103

Para el ejercicio de las competencias del SNF en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, el Comité Rector¹⁰ ejecutará las siguientes acciones:

- El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;
- La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y
- La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias¹¹.

La LSAES, establece que los órganos internos de control y cualquier instancia del estado y sus municipios, que realicen funciones de control, auditoría y fiscalización de recursos públicos, atenderán en los términos que procedan, las invitaciones que para participar en actividades específicas del SNF, reciban del Comité Rector del mismo¹².

⁸Art. 37 de la LGSNA. A su vez, el art. 37 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa establece que la Auditoría Superior del Estado y la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, como integrantes del SNF, participarán coordinadamente en este último, en el ámbito de sus respectivas competencias.

⁹Art. 38 de la LGSNA.

¹⁰El SNF contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

¹¹Art. 40 de la LGSNA.

¹²Art. 41 de la LSAES.

Es realmente importante el proceso de coordinación en materia de fiscalización entre los gobiernos federal y de las entidades federativas a que aluden la LGSNA y LSAES, la magnitud de esa tarea se puede dimensionar al estimar, con base en datos de los censos de gobierno del INEGI, que solo en 2016 se realizaron poco más de 25 mil auditorías o revisiones por parte de los órganos de fiscalización (auditorías, contralorías u órganos similares), tan solo a los poderes ejecutivos. Asimismo, y derivado de estas auditorías y revisiones realizadas, se generaron recomendaciones para poco más de 12 mil unidades administrativas de todo el país (CCSNA, 2020:111).

Más allá de la generación de información y evidencia la agenda de fortalecimiento de las funciones de fiscalización y auditoría en México parece estar centrada en:

- La consolidación de un SNF con estándares de actuación, capacidades y recursos homologados y adecuadamente distribuidos en el país que permitan maximizar las labores de auditoría; y,
- 104 • En la generación de una visión estratégica de los procesos de fiscalización que permitan vincular la inteligencia producida con objetivos sustantivos de política pública, o con el desarrollo de prácticas que fortalezcan la gobernanza democrática y la gestión pública en México (CCSNA, 2020:113).

En el Informe 2018 que el SNF da a conocer sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales al CCSNA, se definen una serie de retos prácticos que perciben las mismas instancias de control interno y externo de las entidades federativas; por ejemplo (CCSNA, 2020:113-114):


1. De los 64 integrantes del SNF (incluidas Entidades de Fiscalización Superior -EFS- y contralorías), solamente 39 miembros (21 Entidades de Fiscalización Superior Locales -EFSL- y 18 contralorías) indican la adopción y la utilización de las Normas Profesionales de Auditoría establecidas por el mismo SNF; mientras tanto los integrantes restantes mencionan que la adopción se encuentra en proceso o no ha iniciado. Entre las razones expuestas por los actores con respecto al rezago en la utilización de estas normas profesionales destacan los ajustes en la normatividad local y la necesidad de contar con mayor conocimiento sobre estas normas y su uso.
2. Por otra parte, alrededor del 30% de los integrantes reportaron no contar con sistemas de control interno. Con respecto a este punto, destaca el hecho que 16 EFSL reportan esta carencia.

3. En materia de certificación del personal auditor, 45 de los 64 miembros del SNF no cuentan con pruebas de confianza u otro tipo de mecanismos de validación profesional del personal; mientras que la mitad de los integrantes no cuentan con comité de ética, 25 carecen de lineamientos en materia de conflicto de intereses, y 20 no han publicado códigos de conducta.
4. Con respecto al desarrollo de capacidades del personal auditor, un tercio de los integrantes del SNF reportaron no contar con alguna estrategia explícita orientada a fortalecer habilidades y capacidades que permita incrementar el trabajo de auditoría. En este mismo orden de ideas, la mitad de los integrantes del SNF mencionaron que no cuentan con un área especializada de creación y desarrollo de capacidades.
5. Asimismo, 27 integrantes (14 EFSL y 13 contralorías) señalaron no contar con indicadores que midan el desempeño institucional.

A pesar de estas debilidades percibidas, los mismos integrantes del SNF reconocen en su mayoría la existencia de fortalezas para el desarrollo del trabajo de fiscalización y auditoría centradas en un marco jurídico robusto, la existencia de capacidades suficientes para la planeación y la ejecución de auditorías, así como para poder ejecutar labores de este tipo con una amplia dispersión geográfica. 105

La OCDE (2017) –y organizaciones de la sociedad civil como Fundar y México Evalúa– alertan que uno de los principales retos que se enfrentan en este tema tiene que ver con la autonomía técnica y de gestión de las EFSL, frente a las autoridades en turno. Como destacan estas instituciones, la dotación de autonomía a las entidades de fiscalización en las normatividades estatales es más la excepción que la regla y, como señala México Evalúa en todo caso persiste la posibilidad de que las autoridades sustituyan a los auditores nombrados por otros actores cercanos que obstaculicen el trabajo de auditoría.

En el mismo estudio la OCDE se proponen un conjunto de recomendaciones puntuales que pudieran fortalecer los márgenes de maniobra de estas instituciones. Las propuestas se centran en:

- Fortalecer la autonomía operativa, a partir de la eliminación de facultades de intervención de los legislativos en las decisiones internas de las auditorías;
 - Consolidar un piso mínimo presupuestal que resulte suficiente para la realización de las actividades estratégicas de la institución;
 - Garantizar procesos transparentes y abiertos de designación;
 - Desarrollar estrategias de información que permitan socializar entre audiencias más amplias los resultados y la utilidad de los ejercicios de auditoría; y,
 - Crear, o en su caso fortalecer, los esquemas de servicio fiscalizador de carrera.
- 

En materia de control de la corrupción, por ejemplo, el citado estudio de la OCDE destaca el papel central que puede jugar la ASF a través de los procesos de auditoría que permitan:

1. Centrar la labor de auditoría en aquellas áreas de las instituciones o del gasto público donde se tengan identificados, con base en la evidencia, mayores riesgos de corrupción.
2. Asegurar la correcta aplicación de las políticas de integridad y transparencia al interior de las dependencias públicas.
3. Identificar brechas y problemáticas en la integración de los sistemas de control interno.
4. Ofrecer análisis amplios de revisión de políticas públicas y estrategias de gobierno que permitan observar, por ejemplo, su coherencia, su orientación a resultados, así como la fortaleza de sus procesos de implementación y seguimiento.

El resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública 2017 constituye el primer referente en la presentación de los denominados Informes Individuales de Auditoría e Informe General Ejecutivo, producto de la reforma constitucional y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, con motivo de la implementación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción en el Estado de Sinaloa.

106

El Informe General hace mención, entre otros, de las áreas de riesgo en la fiscalización, las observaciones relevantes y las acciones derivadas. Las entidades fiscalizadas a las que se efectuaron auditoría financiera correspondiente al Ejercicio Fiscal 2017, fueron: cinco al Poder Ejecutivo; al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los 18 municipios; diez Entes Públicos Estatales; y, cuatro Entes Públicos Municipales (Anexo 12, pág. 217)

En el Informe General Ejecutivo 2017, de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, se observa un total de 3 mil 170 observaciones recurrentes, que representan un monto total de \$498'513,870.80 pesos (Anexo 13, pág. 218).

El 9.39% pertenece a observaciones a Cuentas del Estado de Situación Financiera, es decir 363 observaciones recurrentes con un monto equivalente a \$46'787,836.34 pesos; las observaciones a Ingresos sólo fueron 21 (0.15%) que representa un total de \$728,109.23 pesos; el grueso de estas observaciones se encuentra en 964 (90.47%) observaciones que pertenecen a los Egresos por un total de \$450'997,925.23 pesos (Anexo 14, pág. 219).

Por otra parte, el informe elaborado por el Colectivo ¿Fuiste Tú? es un proyecto que utiliza análisis de datos para identificar a todas las dependencias de gobierno que gastaron dinero público con irregularidades, ordenadas por su gravedad, y que reconoce públicamente a las dependencias que han manejado recursos conforme a la ley.

Este informe crea un algoritmo que "lee" 1 mil 879 auditorías realizadas en 2016 y las ordena en dos rankings. En el primero se encuentran las denominadas dependencias que "nos preocupan", es decir, aquellas con la mayor cantidad de dinero que falta por comprobar en relación con el dinero total auditado y en segundo las dependencias que "nos dan gusto", es decir, aquellas que la auditoría fiscalizó la mayor cantidad de recursos y no encontró irregularidades en su uso.

El Gobierno del Estado de Sinaloa fue auditado por un total de 3,893.56 mdp correspondiente al rubro de participaciones federales, con un monto observado de 1,879.72 mdp, mismo que fue aclarado en un 99% ante la instancia fiscalizadora. Según el informe de resultados de fiscalización de Cuenta Pública 2018 primera entrega de la Auditoría Superior de la Federación, Sinaloa obtuvo cero observaciones de monto, al comprobar el cien por ciento del importe auditado, que totalizaron 11, 436 mdp.

Dicho informe coloca como Riesgo #3 la distribución de las participaciones federales y emite dos sugerencias para minimizar este riesgo:

1. Para evitar la discrecionalidad en la distribución de las participaciones federales a los municipios, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) se debe involucrar, de forma obligatoria, en la distribución, determinación, liquidación y pago de las participaciones federales a municipios por parte de la SHCP y los estados (ASF, 2018a)¹³.
2. Para evitar errores en el cálculo de las participaciones que se deben distribuir a estados y municipios, el INEGI debe establecer las cifras de población a ser utilizadas (ASF, 2018a)¹⁴.

La adecuación de las condiciones institucionales y de gestión es una condición necesaria, pero claramente insuficiente para garantizar un control efectivo de la corrupción. Desde una lógica integral, cualquier política en la materia debería orientar su acción también a modificar la norma social que regula el uso de la corrupción como esquema de relación entre gobierno y ciudadanía. Para ser efectiva, dicha intervención debería orientarse a dos problemas fundamentales:

- El débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.
- La distorsión de los espacios de interacción (o puntos de contacto) entre gobierno y sociedad, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación.

¹³ La propuesta se debe establecer en el Artículo 21, fracción IV de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁴ No se aclara si la propuesta se debe establecer en alguna Ley en específico.

Puntos de contacto entre gobierno y sociedad

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

Es en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad en donde las distintas manifestaciones de la corrupción tienen un mayor efecto pernicioso en la profundización de la desigualdad, debido a que:

- Imponen costos adicionales a las poblaciones vulnerables al momento que buscan acceder a algún bien o servicio público; y,
- Propician que ciertos grupos económicos accedan a beneficios (por ejemplo, contratos públicos) como resultado de la existencia de redes de corrupción.

En este sentido, la incidencia efectiva sobre estos puntos de contacto puede, además de propiciar un cambio hacia la imparcialidad, impedir la profundización de brechas de desigualdad generadas como resultado de la misma actuación estatal (CCSNA, 2020:117).

El tema de puntos de contacto entre gobierno y sociedad adquiere gran importancia al analizar datos nacionales, ya que de acuerdo con las cifras mostradas en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2017), el costo de incurrir en actos de corrupción fue de 7 mil 218 millones de pesos, lo que equivale a 2 mil 273 pesos promedio por persona, en 2017.

Asimismo, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE, 2016), muestra que los costos para las unidades económicas derivados de incurrir en actos de corrupción a nivel nacional se estiman en 1 mil 600 mdp y el costo promedio de corrupción por unidad económica fue de 12 mil 243 pesos.

En Sinaloa, el costo promedio de corrupción por unidad económica derivado de incurrir en actos de corrupción, se estima que fueron entre 10.5 a 20 mil pesos.

A pesar de los esfuerzos que se realizan para controlar la corrupción, los casos continúan al alza, como se observa en la medición de 2015 a 2017 del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), donde Sinaloa se ubicó en el lugar 23 de las 32 entidades que integran la República Mexicana (Transparencia Mexicana, 2010).

Existen distintos tipos de interacciones entre las instituciones gubernamentales a través de los servidores públicos; así, se encuentran:

- Las que entabla la ciudadanía al momento de realizar un trámite, solicitar un servicio o acceder a los beneficios de un programa social;
- Las que articulan las empresas al realizar trámites, al participar en procesos de compras y adquisiciones públicas, o al incidir en la adecuación de leyes o en la producción de decisiones públicas.

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

Realizar trámites, solicitar servicios y buscar acceso a programas sociales son puntos de contacto que requieren de la interacción entre ciudadanos y servidores públicos. Precisamente, a través de ese contacto existe la posibilidad que surja la corrupción en forma de soborno, al solicitar el servidor público un pago extraordinario para que el trámite se realice, se reciba el servicio solicitado o se acceda al programa social al que se tiene derecho.

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

- La necesidad de que las personas acudan a oficinas de gobierno (situación que incrementa riesgos de corrupción dado el contacto directo con servidores públicos);
- La existencia de barreras al trámite como filas, cambios de ventanilla o requisitos excesivos (que pueden incrementar los riesgos de corrupción ante el interés de agilizar el trámite); y,
- La presencia de asimetrías de información (hecho que incrementa los riesgos de corrupción, dado el desconocimiento de las personas sobre los requisitos que se deben cumplir).

109

Considerando la información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (INEGI, 2017), de un total de 357.4 millones de trámites realizados en el ámbito nacional, se estima hubo incidencia de actos de corrupción en 5.9 millones de trámites (1.7%). Los trámites que acusaron mayor incidencia de corrupción fueron: contacto con autoridades de seguridad pública (42.28%); trámites vehiculares (23.14%); trámites ante el Ministerio Público (5.42%); pago de tenencia o impuesto vehicular (3.21%); trámites en juzgados o tribunales (2.66%); y, permisos relacionados con la propiedad (2.24%). Es decir, los puntos de contacto en los que la incidencia de corrupción se lleva a cabo en 8 de cada 10 trámites, pagos, servicios y/o permisos, se ubican en seguridad pública y justicia, trámites vehiculares y permisos relacionados con la propiedad (Tabla 29).

Tabla 29. Porcentaje de trámites e incidencia de actos de corrupción, población abierta 2017

Trámite	Estimación de frecuencia	Actos de corrupción estimados
Contacto con autoridades de seguridad pública	n.a.	42.28
Trámites vehiculares	3.13	23.14
Pago de tenencia o impuesto vehicular	2.14	3.21
Trámites en juzgados o tribunales	1.06	2.66
Trámites ante el Ministerio Público	0.83	5.42
Permisos relacionados con la propiedad	0.19	2.24
Otros	92.65	21.05
Total	100%	100%

Fuente: INEGI, Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017.

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

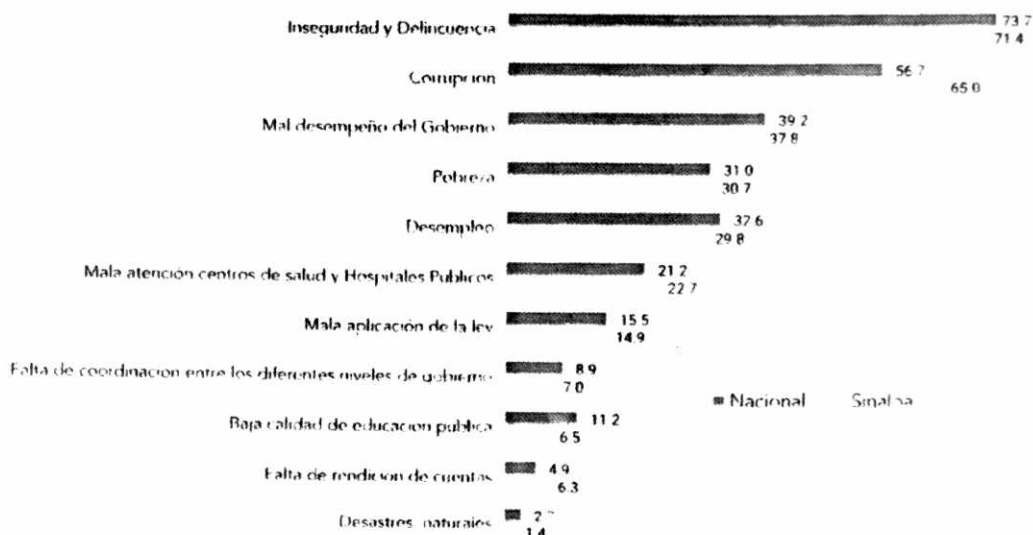
- La generación y difusión de información socialmente útil que brinde certeza sobre los requisitos para realizar un trámite (transparencia proactiva);
- La utilización de herramientas tecnológicas que permita la realización de trámites de forma remota; y,
- La simplificación de este tipo de procesos para disminuir las barreras que enfrentan las personas en su interacción con los servidores públicos.

Estas medidas requieren estar acompañadas de esquemas que fortalezcan el control interno de los trámites, y que faciliten la presentación de denuncias por parte de la población en caso de que algún servidor público solicite un soborno para la realización de algún trámite.

De acuerdo con la ENCIG 2017, para el estado de Sinaloa, el promedio de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados por persona se estima en 12.7, esto significa 3.4 pagos más que la media nacional, la cual se ubicó en 9.3 pagos. Los usuarios que acudieron a presentar sus pagos, trámites o solicitudes en su mayoría lo hicieron en las instalaciones de gobierno (42%) y en cajeros automáticos o kioscos inteligentes (38%).

El 71.4% de la población en Sinaloa percibió a la inseguridad y delincuencia como el problema más importante en la entidad, seguido de la corrupción con 65% y mal desempeño del gobierno con 37.8%, resultados similares a lo reportado a nivel nacional (Gráfica 31).

Gráfica 31. Percepción sobre los problemas más importantes en Sinaloa/Nacional

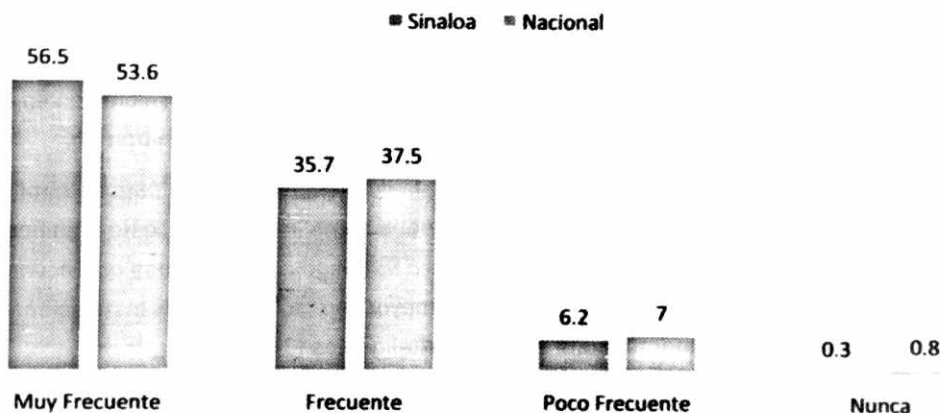


Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

111

Al cuestionar a los habitantes sobre la percepción que tienen con relación a la corrupción, en Sinaloa el 92.2% respondió que los actos de corrupción son muy frecuentes o frecuentes, 1.1 puntos porcentuales por arriba de la percepción nacional que se ubicó en 91.1% (Gráfica 32).

Gráfica 32. Percepción sobre la frecuencia de corrupción Sinaloa y Nacional



Nota: Excluye la opción "No Especificado" que completa el 100%.

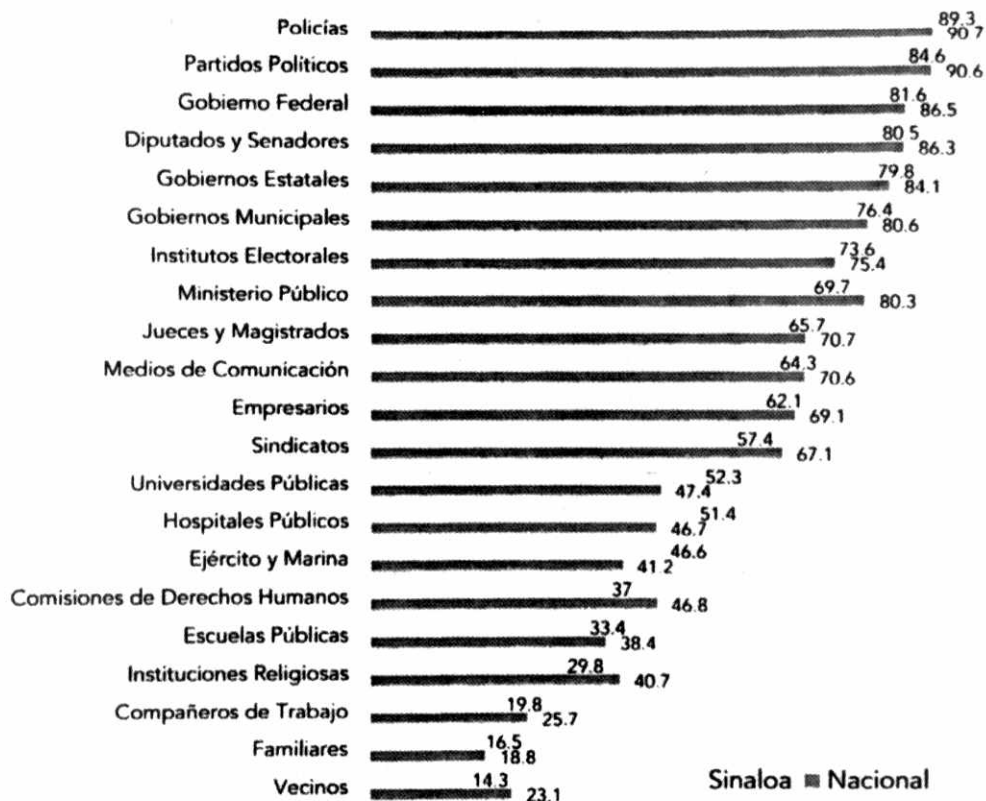
Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

Otro aspecto relevante en la ENCIG 2017, es la percepción de los sinaloenses sobre la frecuencia de actos de corrupción que se observan en los diversos sectores: el 89.3% percibieron que era una práctica muy frecuente y frecuente en los policías, seguido por los partidos políticos con 84.6% (Gráfica 33).

De acuerdo con información del INEGI, a nivel nacional solo 23.8% de la población está satisfecha con el servicio brindado de manera continua y rutinaria por los cuerpos policiales (el más bajo entre todos los analizados por el INEGI); lo cual pudiera explicarse por el alto porcentaje estimado de actos de corrupción que suceden en cada interacción con la ciudadanía (59.5%). Este hecho, sumado a otros que pudieran distinguir el bajo desempeño de las policías, explica también el muy bajo nivel de confianza que tiene la población en esta institución que solo es de 30.3% (CCSNA, 2020:121).

Gráfica 33. Percepción sobre la frecuencia (muy frecuente o frecuente) de actos de corrupción por sector

112



Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017

[Handwritten signature]

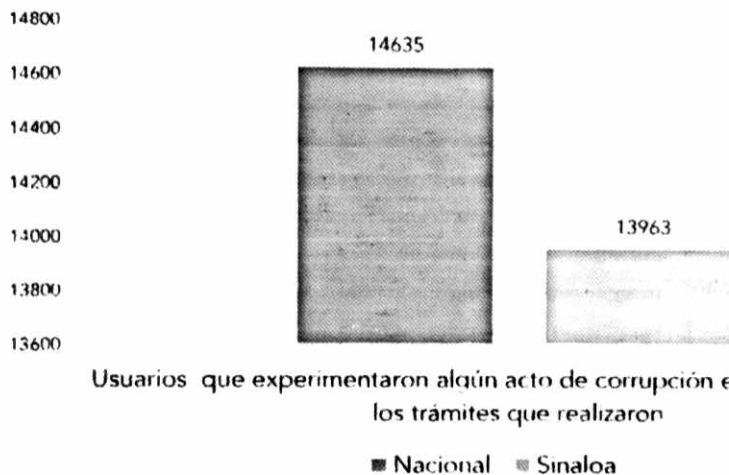
Al respecto, Grijalva y Fernández (2017), sugieren que las bajas percepciones de desempeño y eficiencia de los cuerpos policiacos tienen como efecto una disminución en la confianza hacia estas autoridades y, más importante aún, un incremento en el miedo de los ciudadanos de ser víctimas de algún delito.

Entre las medidas de control de la corrupción, se encuentran: el reclutamiento, incorporación y formación del personal; el establecimiento de procedimientos y protocolos operativos estandarizados; el desarrollo de esquemas de integridad policial, la incorporación de mecanismos institucionales y sociales de control de conducta, la revisión de los tramos de control y autoridad, así como la publicidad y transparencia de las actuaciones realizadas por las instituciones en la sanción de hechos de corrupción en el ámbito policial (García, 2016).

La tasa de prevalencia de la corrupción calculada como la población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción, en 2014 fue de 13 mil 963 por cada 100 mil habitantes en Sinaloa; éste es un mejor resultado que la tasa nacional que fue de 14 mil 635 por cada 100 mil habitantes, en ese mismo año (Gráfica 34).

Gráfica 34. Frecuencia de corrupción en trámites, pagos y solicitudes por cada 100 mil habitantes

113



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, Principales Resultados Sinaloa.

A pesar de la alta prevalencia de corrupción al realizar un trámite, en Sinaloa durante 2017, el 81.2% de la población que realizó algún pago, trámite o solicitud de servicio público, se sintió muy satisfecha o satisfecha con el tiempo que destinó para hacerlos. Este hecho ubica a la entidad 5.1 puntos porcentuales arriba de la media nacional que fue de 76.1 por ciento.

El 43.09% de los encuestados a nivel nacional y el 52.60% de Sinaloa creen o han escuchado que en alguno de los trámites, servicios o pagos que refirió, los servidores públicos o empleados de gobierno en ocasiones reciben dinero, regalos o favores por parte de los ciudadanos para agilizar, aprobar o evitar los procedimientos (Tabla 30).

Tabla 30. Percepción de corrupción en trámites, servicios o pagos

Entidad	Total	Sí	No	Ns/Nr
Sinaloa	962	506	438	18
Nacional	39165	16875	21933	357

Ns = No sabe; Nr = No respondió.

Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

También el 7.64% nacional y el 7.17% estatal recuerdan que hayan vivido una experiencia similar algún conocido suyo, amigos o compañeros de trabajo o de escuela o familiares (Tabla 31).

Tabla 31. Corrupción en trámites, servicios o pagos experimentada por algún conocido

Entidad	Total	Sí	No	Ns/Nr
Sinaloa	962	69	898	5
Total Nacional	39165	2994	36091	80

Ns = No sabe; Nr = No respondió.

Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

De igual forma, al preguntarles si además de los trámites, pagos y servicios en mención, recordaban cualquier situación en la que un servidor público de gobierno le haya solicitado o insinuado ayuda por medio de dinero, un regalo o favor en los últimos cinco años para agilizar, aprobar o evitar alguno de los procedimientos, respondieron en ambos casos, en su mayoría, no recordar alguna situación de esta índole (Tabla 32).

Tabla 32. Percepción de corrupción en trámites, servicios o pagos en los últimos 5 años

Entidad	Total	Sí	No	Ns/Nr
Sinaloa	962	78	881	3
Nacional	39165	3499	35487	80

Ns = No sabe; Nr = No respondió.

Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental 2017.

Sólo el 0.42% en Sinaloa y el 0.93% nacional (ni siquiera el 1% del total) presentó alguna denuncia ante alguna autoridad (Contraloría, Secretaría de la Función Pública, buzón de denuncias, Ministerio Público, etcétera), por actos de corrupción respecto a trámites y servicios (Tabla 33).

Tabla 33. Cantidad de personas que presentaron denuncias ante alguna autoridad respecto a trámites y servicios

Entidad	Total	Sí	No	No aplica	Ns/Nr
Sinaloa	962	4	282	673	3
Nacional	39165	366	9152	29433	214

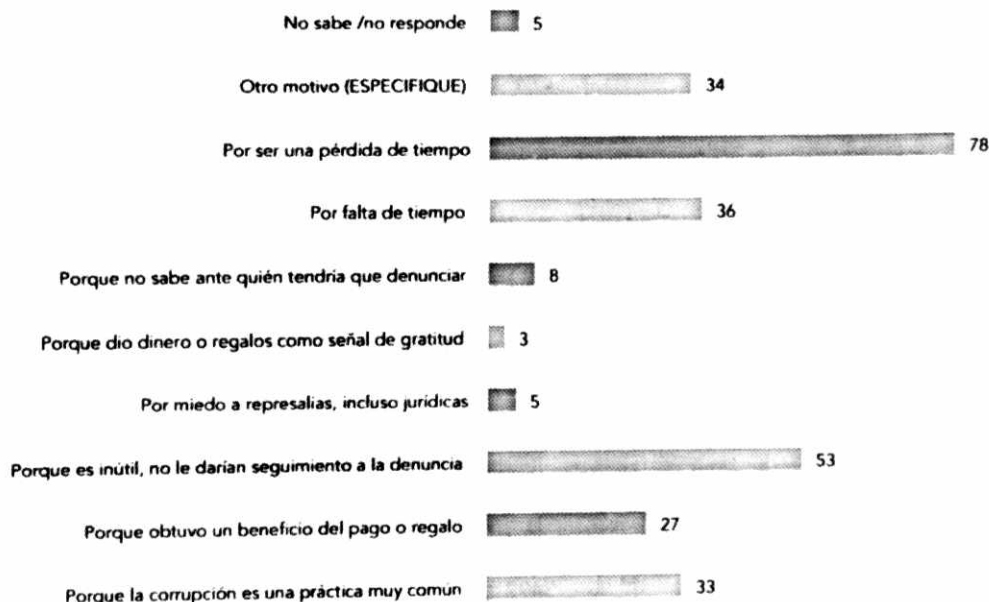
Ns = No sabe; Nr = No respondió

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

Las principales razones por las cuales no denunciaron fueron: es una pérdida de tiempo (78%), es inútil ya que no le darían seguimiento alguno a la denuncia (53%) y el 33% porque la corrupción es una práctica muy común (Gráfica 35).

Gráfica 35. Estado de Sinaloa. Razones por la cual no presentaron denuncias por hechos de corrupción en trámites y servicios

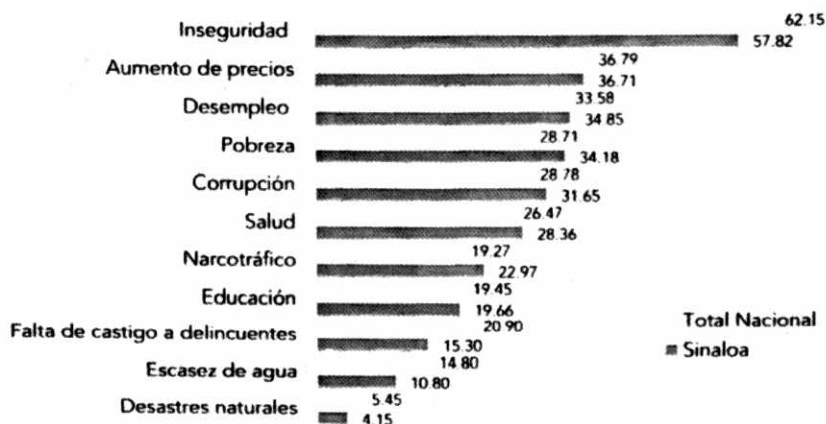
115



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017.

De acuerdo con la ENVIPE 2018, los temas que más preocupan a los ciudadanos tanto a nivel nacional como local son: en primer lugar, la inseguridad; en segundo sitio, el aumento de precios; y, en tercer término, el desempleo. El tema de la corrupción, con 28.78% ocupa el 4to sitio a nivel nacional y con 31.65% se ubica en el 5to lugar en Sinaloa (Gráfica 36).

Gráfica 36. Principales preocupaciones de los ciudadanos en su localidad

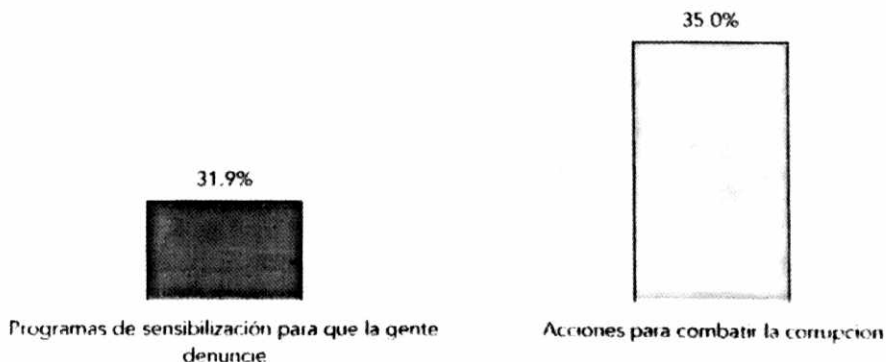


116

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Inseguridad Pública (ENVIPE), 2018.

En Sinaloa el 35.1% de los encuestados dijo que no se realizó acción alguna durante 2017 en su municipio o localidad sobre programas de sensibilización para que la gente denuncie, el 32.7% comentó no saber y el 31.9% mencionó algún tipo de acción realizada. Del mismo modo se les cuestionó sobre la existencia de acciones para combatir la corrupción: de los 3 mil 713 encuestados, el 49% dijo no saber y el 35% sí sabía sobre la existencia de este tipo de acciones.

Gráfica 37. Ciudadanos con conocimiento sobre programas y acciones para combatir la corrupción



Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Inseguridad Pública (ENVIPE), 2018.



Respecto al desempeño de las autoridades de seguridad y justicia en Sinaloa, los encuestados sinaloenses perciben en primer lugar, tanto en 2018 como 2019, que la Policía de Tránsito y la Policía Preventiva Municipal son corruptas (Tabla 34).

Tabla 34. Percepción de corrupción en las autoridades

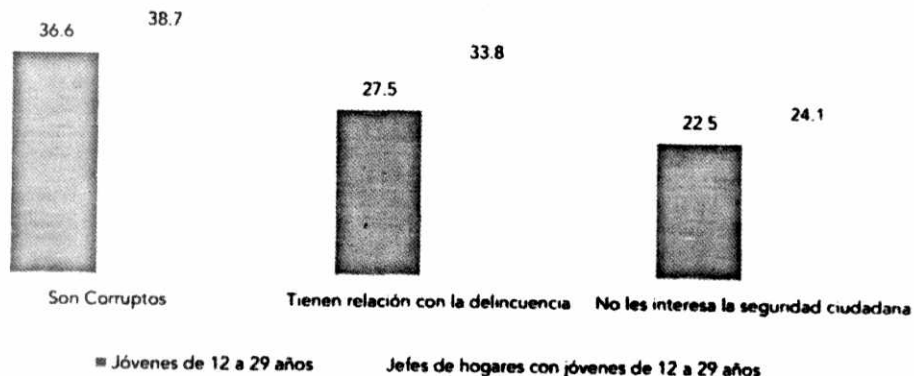
Tipo de Autoridad	Sinaloa		Nacional	
	2018	2019	2018	2019
Policía de Tránsito	78.6	78.3	77.3	76.6
Policía Preventiva Municipal	70.9	71.4	69.1	67.9
Policía Ministerial o Judicial	59.7	58.9	64.9	62.3
Policía Estatal	58.7	60.6	65.2	64.1
Ministerio Público y Procuradurías Estatales	57.6	57.5	66.5	65.5
Jueces	56.2	63.9	67.5	68.4
Procuraduría General de la República / Fiscalía General de la República (FGR)	54.0	54.9	63.7	60.6
Policía Federal	52.9	53.7	57.4	55.2
Ejército	31.0	27.1	27.6	23.6
Marina	22.6	20.0	21.6	18.1

Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Inseguridad Pública (ENVIPE), 2018 y 2019.

117

Las razones de los jóvenes de 12 a 29 años que los hacen desconfiar de la policía es por considerarla corrupta (36.6%) y que están relacionados con la delincuencia (27.5%). Los jefes de familia con jóvenes de 12 a 29 años desconfían un poco más de la policía, en comparación con la opinión de dichos jóvenes: el 38.7% la considera corrupta y 33.8% que tiene vínculos con la delincuencia (Gráfica 38).

Gráfica 38. Principales razones de desconfianza en la Policía por los jóvenes y jefes de hogares con jóvenes de 12 a 29 años



Fuente. INEGI. Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), 2014.

En relación con la interacción entre gobierno y empresas, se estima que las unidades económicas realizaron 76.5 millones de trámites, pagos o solicitudes de servicios ante los tres ámbitos de gobierno durante 2016. La percepción de las unidades económicas es en el sentido que el acto de corrupción realizado por servidores públicos es frecuente. A nivel nacional fue de 82.2%, mientras que en Sinaloa fue de 85.3 por ciento. En general, los porcentajes son similares por tamaño y sector (Tabla 35).

Tabla 35. Porcentaje de unidades económicas a nivel nacional por tamaño y sector sobre la frecuencia (muy frecuente y frecuente) de actos de corrupción realizados por servidores públicos

Tamaño	%	Sector	%
Micro	82.4	Comercio	82.5
Pequeña	79.5	Industria	80.2
Mediana	75.6	Servicio	82.4
Grande	76.9		

118

Fuente. INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE), noviembre-diciembre 2016.

En México, los problemas de barreras al trámite y asimetrías de información impactan de manera diferenciada en función del sector y el tamaño de las empresas. De acuerdo con los resultados de la ENCRIGE, es posible reconocer que a pesar de ser un problema que impacta a todas las empresas, las barreras al trámite (filas, requisitos excesivos, etcétera) suelen ser más perjudiciales entre las empresas del sector comercio (85.7%), así como en las micro y pequeñas empresas (84.7% y 63.7%, respectivamente). Dentro de estas categorías se podrían ubicar una gran cantidad de pequeños negocios que enfrentan problemas para la realización de trámites en las oficinas de gobierno, y que terminan incurriendo en actos de corrupción para poder continuar con la operación de los negocios (Tabla 37).

En cambio, los problemas de asimetrías de información con relación a los trámites o las regulaciones que se deben cumplir (y que están sujetas a verificación) suelen afectar en mayor medida a las empresas del sector industrial, y tienden a acentuarse en la medida que las empresas incrementan su tamaño. Esta situación pudiera explicarse ya que, en la medida que las empresas cuentan con más personal, su complejidad aumenta por lo que la necesidad de cumplir con mayores regulaciones y trámites se incrementa. Ante la falta de información precisa y accesible que permita cumplir con las obligaciones, se incrementan los potenciales riesgos de corrupción (Tabla 36) (CCSNA, 2020:124-125).

Tabla 36. Incidencia de barreras al trámite y asimetrías de información, por sector y por tamaño de empresas, 2016

	Cantidad de trámites	Barreras del trámite	Asimetrías de la información
Análisis por sector			
Comercio	33,464,988	85.7	24.9
Industria	10,955,233	77.1	30.7
Servicios	32,138,016	79.9	24.5
Análisis por tamaño de la empresa			
Micro	68,187,992	84.7	24.0
Pequeña	5,684,561	63.7	34.6
Mediana	1,609,725	58.7	41.0
Grande	1,075,959	60.5	47.8

Fuente: INEG (2016), Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

Las cifras aquí presentadas con relación a la prevalencia de actos de corrupción en trámites realizados por población abierta y empresas contrastan, de cierta forma, con las cifras oficiales relacionadas con las prioridades que establecen las autoridades estatales y municipales para disminuir riesgos y actos de corrupción. Con relación a este punto, y con base en información de los censos de gobierno del INEGI para el año 2017, se identifica que un porcentaje relativamente menor de entidades federativas (nunca superior a 50%) implementan esquemas de reducción de riesgos de corrupción en trámites o servicios de alto impacto, o han incorporado dichas medidas como parte de sus programas anticorrupción (CCSNA, 2020:125). 119

Al respecto, conviene destacar que solo entre 13% y 19% de las entidades federativas del país reportan haber iniciado estrategias de reducción de riesgos de corrupción en trámites vehiculares, trámites ante el registro civil o para la solicitud de apoyos para programas sociales. Estos mismos temas son considerados solo por cerca de la mitad de las entidades federativas como parte de sus programas anticorrupción (Tabla 37).

En los municipios de la República Mexicana, la información generada a través de los censos de gobierno permite identificar que solo entre 20% y 25% de los municipios realizan alguna acción de mitigación de riesgos de corrupción en trámites de alto impacto de su competencia, y solamente 5 de cada 100 incorporan elementos de mejora en trámites y prestación de servicios como parte de algún plan institucional en materia de control de la corrupción.

Las unidades económicas a nivel nacional consideran que la principal causa que genera actos de corrupción se produce por agilizar trámites (64.6%), acto seguido por evitar multas o sanciones (39.4%) (Tabla 38).

Tabla 37. Trámites considerados por los gobiernos estatales como susceptibles de medidas de reducción de riesgos de corrupción

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

120

Fuente: INEG (2016), Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas.

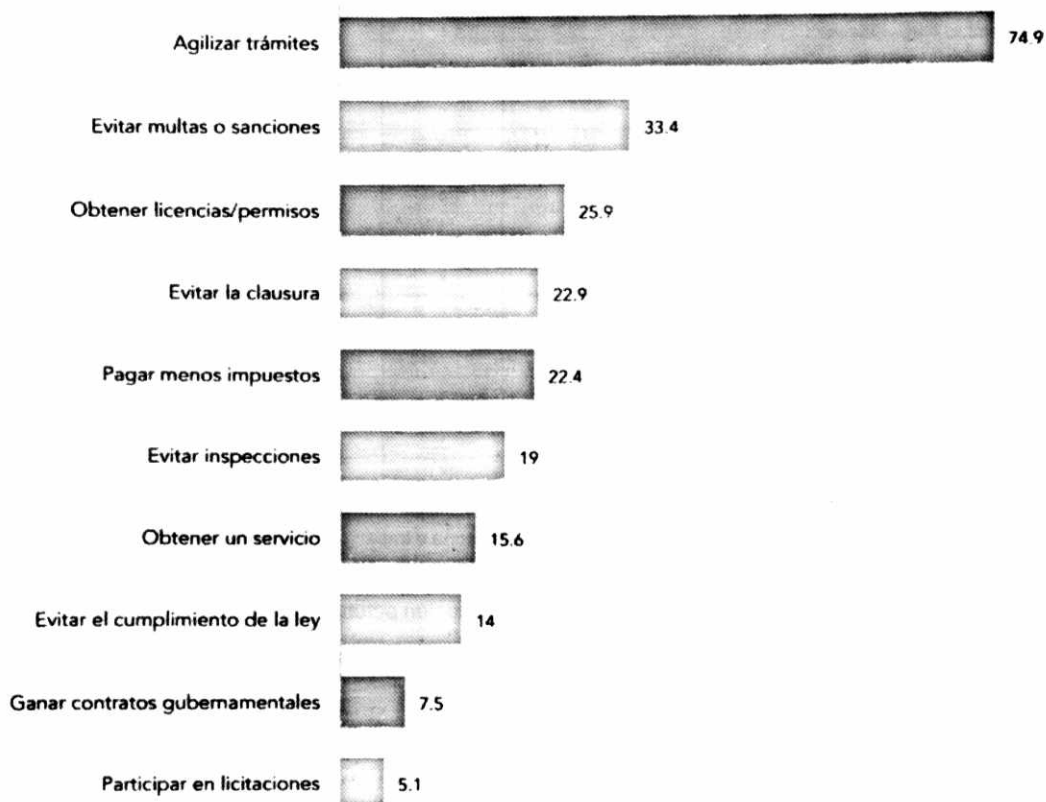
Tabla 38. Unidades económicas por entidad federativa y causas para incurrir en actos de corrupción, según percepción sobre su ejecución octubre a diciembre 2016

Motivos de corrupción	Percepción de motivos (Nacional)		Percepción de motivos (Sinaloa)	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Agilizar trámites	2 908 838	64.6	71 583	74.9
Evitar multas o sanciones	1 775 597	39.4	31 898	33.4
Obtener licencias/permisos	1 384 613	30.7	24 762	25.9
Evitar la clausura	1 337 936	29.7	21 922	22.9
Pagar menos impuestos	1 317 999	29.3	21 418	22.4
Evitar inspecciones	1 125 213	25.0	18 130	19.0
Obtener un servicio	998 231	22.2	14 944	15.6
Evitar el cumplimiento de la ley	821 977	18.3	13 342	14.0
Ganar contratos gubernamentales	628 150	13.9	7 119	7.5
Participar en licitaciones	581 033	12.9	4 903	5.1
Otro	49 685	1.1	45	0.0
Total	4 503 272		95 543	

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

Similar a lo que sucede a nivel nacional, la población sinaloense percibe que agilizar trámites es el motivo más frecuente de corrupción realizado por las empresas (74.9%) o para evitar multas o sanciones (33.4%) (Gráfica 39).

Gráfica 39. Percepción de las unidades económicas en Sinaloa sobre las causas por las cuales se producen actos de corrupción



121

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

En Sinaloa, de 5 mil 234 unidades económicas de cada 10 mil unidades (52.3%) que realizaron por lo menos un trámite o fueron sujetas a una inspección, creen o han escuchado que existe corrupción, similar a nivel nacional donde la tasa es de 5 mil 234 por cada 10 mil unidades. Y, refiriéndonos al mismo conjunto de empresas, en Sinaloa 801 unidades económicas de cada 10 mil participaron en al menos un acto de corrupción; este valor es menor que la tasa nacional que es de 1 mil 093 unidades económicas (Tabla 39).

Tabla 39. Unidades económicas, según conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios, contacto con autoridades e inspecciones

Entidad	Unidades económicas que realizaron al menos un trámite ó fueron sujetas a una inspección	Conocimiento y/o participación en actos de corrupción					
		Percepción de supuestos actos de corrupción		Conocimiento por terceros de actos de corrupción		Participación en al menos un acto de corrupción	
		Absolutos	Tasa de prevalencia	Absolutos	Tasa de prevalencia	Absolutos	Tasa de prevalencia
Nacional	187 625	98 161	5 232	55 092	2 936	20 515	1 093
Sinaloa	5 276	2 762	5 234	1 159	2 197	423	801

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

En el ámbito nacional, la tasa de incidencia de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios, contacto con autoridades e inspecciones por cada 10 mil unidades económicas, fue de 18 mil 007, mientras que en Sinaloa fue de 6 mil 668. Lo anterior representa que Sinaloa tiene prácticamente una tasa tres veces menor que la observada a nivel nacional. No obstante, la incidencia de corrupción en este tipo de interacciones de empresas con autoridades es elevada tanto en el plano nacional como en el ámbito de Sinaloa (Tabla 40).

Tabla 40. Tasa de incidencia de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicios, contacto con autoridades e inspecciones por entidad federativa por cada diez mil unidades económicas en 2016

Entidad	Total de unidades económicas que realizaron al menos un trámite o fueron sujetas a una inspección*	Total de trámites o inspecciones con experiencia de corrupción	Tasa de incidencia
Nacional	187 625	337 862	18 007
Sinaloa	5 276	3 518	6 668

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

Con datos de ENCRIGE (2016), a nivel nacional los costos para las unidades económicas derivados de incurrir en actos de corrupción se estiman en 1.6 mil millones de pesos durante 2016. El costo promedio de corrupción por unidad económica fue de 12 mil 243 pesos. En Sinaloa, el intervalo del costo promedio de corrupción por unidad económica, derivados de incurrir en actos de corrupción se estima que fueron entre 10.5 a 20 mil pesos.

Finalmente, la experiencia con al menos un acto de corrupción por algún tipo de trámite, por cada 10 mil unidades económicas durante 2016, muestra que el trámite donde más se presenta un acto de corrupción es al tener contacto con autoridades de seguridad pública, seguido del inicio o seguimiento a averiguaciones previas o carpetas de investigación (Tabla 41).

Tabla 41. Experiencia con al menos un acto de corrupción por cada 10 mil unidades económicas durante 2016, por tipo de trámite¹

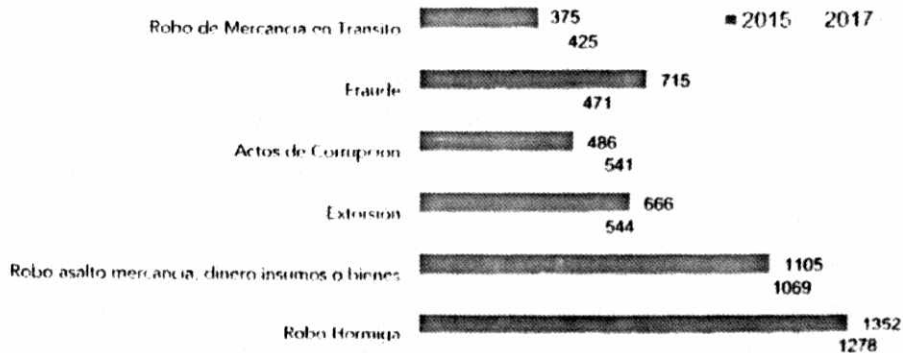
Trámite	Actos de Corrupción	Federal	Estatal	Municipal
Registro de Marcas o Patentes	47			
Alta de trabajadores en el IMSS	58			
Inscripción al RFC	99			
Registro Público de Comercio	108			
Impuesto sobre Nóminas	118			
Inscripción de trabajadores en el INFONAVIT	143			
Declaraciones Fiscales y Pagos de ISR e IVA	147			
Pago ordinario de agua potable	152			
pago ordinario de luz	154			
Denominación o razón social ante la SE	157			
Cuotas Patronales al IMSS	170			
Inscripción al padrón de proveedores del gobierno	181			
Registro Público de la Propiedad	228			
Registro en el SIEM	290			
Manifestación de impacto ambiental	304			
Conexión al sistema de aguas local	522			
Apertura de un establecimiento	627			
Conexión a la red eléctrica	652			
Estudios de factibilidad de agua y drenaje	703			
Inscripción en procesos de licitación	714			
permiso para construcción	881			
Licencia o permiso de uso de suelo	986			
Permisos para importaciones y exportaciones	1057			
Juicios laborales o mercantiles	1114			
Licencias o permisos para giros especiales	1245			
Procesos judiciales, laborales o mercantiles (distintos juicios)	1545			
Inicio o seguimiento a averiguaciones Previas o Carpetas de Investigación	1557			
Contacto con Autoridades de Seguridad Pública	2753			

123

¹Las estimaciones por entidad federativa no incluyen a las unidades económicas de tamaño micro debido a que la variabilidad de sus estimaciones es muy grande. Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2016.

A partir de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE, 2018), se estima que 1.5 millones de unidades económicas fueron víctimas, lo que representa una tasa de 3 mil 373 víctimas por cada 10 mil unidades durante 2017. El 4to delito de mayor prevalencia fue por Actos de corrupción (Gráfica 40).

Gráfica 40. Tasa de víctimas del delito por cada 10 mil unidades económicas



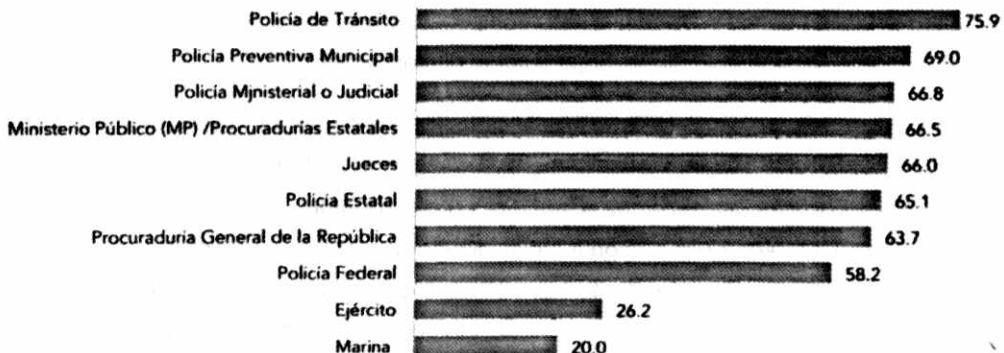
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2018.

124

Asimismo, en incidencia delictiva de la ENVE, durante 2017 el delito más frecuente en el sector industria fue actos de corrupción y tercero para el sector servicios.

En cuanto a la percepción de corrupción que tienen las unidades económicas sobre autoridades a cargo de seguridad pública, seguridad nacional e impartición de justicia, las unidades económicas consideran a los policías de tránsito como los más corruptos, seguidos por la policía preventiva municipal y, posteriormente, a los policías ministeriales o judiciales (Gráfica 41).

Gráfica 41. Nivel de percepción sobre corrupción en las autoridades



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2018.



En relación con el fenómeno de la corrupción, en el Foro de Consulta Pública 2019 realizado en Sinaloa se formularon interesantes propuestas de solución, como se indica a continuación.

1. Las personas que reciben un nombramiento como servidores públicos en muchos casos no cuentan con el perfil idóneo, además realizan las funciones que les son encomendadas sin conocer el marco jurídico de su actuación, es decir, sin analizar las leyes y reglamentos que rigen el servicio público.

Lo anterior se debe en gran medida a que impera un programa de recompensas políticas como forma de acceder a cargos públicos de mandos medios y superiores.

Las normas que regulan el servicio de carrera –donde las hay–, tienen lagunas o son obsoletas.

No siempre existe vocación de servicio en los servidores públicos.

Ante ello, la propuesta formulada en el Foro se dirige a implementar el sistema de carrera en el servicio público, en el que se incluya perfiles, seguridad y permanencia en el empleo, desarrollo y crecimiento a largo plazo, así como una contraprestación debida.

125

2. Muchas dependencias del sector público no cuentan con manuales de procedimientos y códigos de ética que son elementos básicos para prevenir el fenómeno de la corrupción, además no hay una cultura de la prevención pues no existen consecuencias visibles para quienes cometen faltas administrativas.

Al respecto la propuesta va en el sentido de diagnosticar en las instituciones públicas cuáles dependencias carecen de manuales de procedimiento y códigos de ética, y en consecuencia trabajar en su elaboración y adopción, así como en la evaluación de su cumplimiento.

3. En ocasiones los servidores públicos que permanecen en sus cargos por periodos de tiempo amplios en áreas donde se manejan recursos públicos, adquieren una expertise que puede usarse de manera indebida dando lugar a actos de corrupción.

La propuesta es que se deben prevenir riesgos mejorando los controles internos que existen en las dependencias del sector público, tanto en el aspecto normativo como en el operativo.

4. Los trámites, servicios y apoyos que se brindan a través de diferentes programas, en muchas ocasiones son operados por personal sindicalizado que en buena medida tiene una idea errónea de la condición que le garantiza su permanencia en el empleo (apegado al contrato sindical) y al ser quienes están en contacto directo con el ciudadano, participan en actos de corrupción condicionando el otorgamiento de éstos a una recompensa económica.

Muchos trámites que se realizan por el ciudadano son complejos y existen una multiplicidad de "ventanillas de atención".

Con relación a esta problemática se propone el establecimiento de "ventanillas únicas" de atención y además dar seguimiento a los servicios otorgados, a fin de identificar la calidad de éstos y en su caso detectar actos de corrupción para su debido seguimiento.

Debe ampliarse el catálogo de servicios que se brindan mediante la utilización de la tecnología, sin dejar de observar que en el estado existe un alto porcentaje de la población que no sabe utilizar y no tiene acceso a una computadora e internet.

5. Una realidad en México y en Sinaloa es que muchas personas se encuentran en condiciones de pobreza y ven en los actos de corrupción un mecanismo normalizado para mejorar su situación económica.

126 La propuesta establece que se debería diagnosticar sobre las causas que llevan al ciudadano a realizar actos de corrupción y actuar en consecuencia para la prevención de éstos.


6. El Órgano Interno de Control (OIC) del Congreso del Estado de Sinaloa carece de una normatividad interna que le permita operar de manera más eficiente; muchas de las determinaciones que rigen su actuación se vuelven lentas y se politizan al tener que ser remitidas por la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) como Órgano de Gobierno.

No se encuentra previsto para el OIC un comité de administración, lo que dificulta la programación y presupuestación, al ser un tema que de igual manera compete a la JUCOPO.

Ante ello se propone fortalecer la autonomía de los OIC.

7. En la actualidad es insuficiente el involucramiento de la sociedad en el combate a la corrupción. A pesar de ser uno de los temas de mayor preocupación en la actualidad, sigue siendo limitada la participación de organizaciones sociales y ciudadanos en lo particular.

La propuesta establece que se debe insistir en la convocatoria a fin de lograr un real respaldo ciudadano para que las acciones de implementación y evaluación de la Política Estatal Anticorrupción cuenten con el involucramiento de la sociedad, a fin de que los reclamos y señalamientos que se hagan sean debidamente atendidos por las instancias que previenen, detectan, investigan y sancionan faltas administrativas y hechos de corrupción y fiscalizan el uso de los recursos públicos.



Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada

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

El problema surge cuando estos espacios de interacción (y las transacciones que ahí se realizan) se prestan para que ocurran actos de corrupción, lo que ocasiona que en lugar de generar beneficios se observen impactos negativos.

El efecto negativo de hechos de corrupción en intercambios entre gobierno e iniciativa privada se refleja en condiciones negativas de competencia para las empresas, obras que no cumplen con criterios mínimos de calidad, carencia en la provisión de servicios, falta de atención de demandas sociales, entre otras cosas. En este sentido, es importante analizar la dinámica de dichos espacios de interacción con la finalidad de identificar aquellos elementos que favorecen la aparición de hechos de corrupción, y encontrar mecanismos para su control (CCSNA, 2020:127).

127

Contrataciones públicas

En la evaluación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019), se señala que en México se destina poco más del 20% del presupuesto público (alrededor del 5% del PIB) en contrataciones públicas; en los países de la OCDE 32.5% en promedio; y, la media en América Latina 29.8 por ciento¹⁵.

Por la magnitud del presupuesto público que se destina y las interacciones que se establecen entre empresas y servidores públicos, las compras y la obra pública representan una importante área de riesgo para la ocurrencia de actos de corrupción; tal como lo señala en un estudio la OCDE (2019), los riesgos de integridad pueden ocurrir en la etapa previa a la licitación, en la etapa de licitación y en la etapa posterior a la adjudicación.

Si en los países de la OCDE -como señala México Evalúa (2018)-, la obtención de contratos públicos se vincula con más de la mitad de los casos de cohecho, entonces es necesario propiciar un ambiente de reglas claras, homologadas y justificables en los procedimientos, y reducir el posible conflicto entre intereses privados y del servicio público, para evitar al máximo que dichos contratos sean susceptibles de corrupción.

¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, *Mejores gastos para mejores gobiernos, Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, pp. 55-56, disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gasto-para-mejores-vidas.pdf?isAllowed=ysequence=4>