



**Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal
Anticorrupción de Baja California**

PEABC

Política Estatal Anticorrupción de Baja California



Índices

Índice general

Índices	3
Resumen Ejecutivo	12
Introducción	22
Marco normativo	26
Acuerdos internacionales	27
Legislación nacional	27
Legislación del Estado de Baja California.....	28
Reglamentación del Estado de Baja California.....	28
Fundamento jurídico	29
Proceso de elaboración de la PEA.....	32
Foros regionales	36
A).1. Foro de participación ciudadana en la ciudad de Mexicali	37
A).2. Foro de participación ciudadana en la ciudad de Tijuana	37
A).3. Foro de participación ciudadana en la ciudad de Ensenada	37
Encuestas	40
B).1. Consulta ciudadana por internet.....	40
B).2. Persona a persona	42
Grupo focal – Playas de Rosarito	44
Taller de inteligencia colectiva-CCSEABC	46
Investigación de gabinete.....	46
Problematización del Fenómeno de la Corrupción.....	48
La corrupción: un problema público.....	49
La magnitud del problema.....	55
Delimitación del problema	62
Corrupción e ilegalidad.....	62
Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad.....	64
Factor 2: Persistencia de espacios de discrecionalidad excesivos que propician la arbitrariedad y el abuso de poder.	67
Corrupción y norma social.....	70
Factor 3. Distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad	73
Factor 4: Débil involucramiento social en el control de la corrupción	75
El fenómeno de la corrupción desde una visión sistémica.....	77
Diagnóstico.....	79
Impunidad	81
Prevención, detección, denuncia, investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas.....	84

Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.....	93
Arbitrariedad.....	102
Profesionalización e integridad en el servicio público.	104
Procesos institucionales	112
Puntos de contacto entre gobierno y sociedad.	128
Punto de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos.	130
Puntos de contacto gobierno – iniciativa privada.	138
Involucramiento social en el combate a la corrupción.....	145
Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.....	145
Corresponsabilidad e integridad empresarial	155
Educación y comunicación para el control de la corrupción.	157
Educación.....	157
Comunicación.....	159
Corrupcion como norma social.....	160
Recapitulación y estructura lógica de la política.	161
Principios transversales de la Política Estatal Anticorrupción de Baja California. ..	168
Coordinación institucional	168
Derechos Humanos y perspectiva de género.	169
Colaboración Social - Gobierno Abierto	171
Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.	172
Prioridades de la Política Anticorrupción.....	174
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.....	184
Eje 4 Involucrar a la sociedad y el sector privado.....	186
Implementación, seguimiento y evaluación	191
Implementación.....	192
Seguimiento y Evaluación.	198
Referencias bibliográficas	205

Índice de gráficas

Índice general	4
Gráfica 1. Porcentaje de participación a los foros por región.	38
Gráfica 2. Porcentaje de mujeres y hombres que contestaron la consulta ciudadana por internet.	41
Gráfica 3. Rangos de edad de los participantes en la Consulta Ciudadana en línea... 41	41
Gráfica 4. Participantes en la Consulta Ciudadana por municipio.	41
Gráfica 5. Actividad de los participantes de diversos sectores del Estado.	42
Gráfica 6. Porcentaje de rangos de edad de los participantes en la consulta persona a persona	43
Gráfica 7. Porcentaje de participantes por municipio.	43
Gráfica 8. Porcentaje de participantes por ocupación.	43
Gráfica 9. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2011 – 2022.	56
Gráfica 10. Tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción a nivel nacional en los años 2017, 2019 y 2021.	56
Gráfica 11. Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal desagregado por sexo en 2021.	57
Gráfica 12. Percepción sobre la corrupción como uno de los problemas más importantes en Baja California 2017-2021	58
Gráfica 13. Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en Baja California.	58
Gráfica 14. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores (muy frecuente o frecuente) en Baja California.	59
Gráfica 15 de delitos denunciados a nivel nacional en 2021.	60
Gráfica 16. Cifra negra 2012-2021 en Baja California	61
Gráfica 17. Definición de corrupción – consulta ciudadana persona a persona.....	64
Gráfica 18. Causas de corrupción. – consulta ciudadana persona a persona.	65
Gráfica 19. Posiciones y puntajes del Índice de Estado de Derecho en México 2022–2023	67
Gráfica 20. ¿se puede pagar por cierto grado de corrupción, siempre y cuando se solucionen los problemas del país?	72
Gráfica 21 . En una escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?	76
Gráfica 22. Resultados IGI México 2022.	83
Gráfica 23. Razones por las cuales la población no denuncia actos de corrupción.....	85
Gráfica 24. Carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa.	94
Gráfica 25. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2016, por entidad federativa.....	95
Gráfica 26. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa.	96
Gráfica 27. Servidoras y servidores públicos denunciados por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones.	98

Grafica 28. Servidoras y servidores públicos denunciados por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones, según tipo de delito.....	99
Gráfica 29. Efectividad gubernamental y control de la corrupción con base en los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, 2017.....	103
Gráfica 30. Análisis del ejercicio del Gasto en Baja California, 2019.....	117
Gráfica 31. Cumplimiento medio nacional de la Armonización Contable en México..	121
Gráfica 32. Calificación general promedio por tipo de ente público, en Baja California.	123
Gráfica 33 . Tasa de prevalencia de corrupción, por cada 100 mil habitantes.....	130
Baja California en 2017, 2019 y 2021.	130
Gráfica 34. Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes en Baja California.	131
Gráfica 35. Interacción con el gobierno a través de internet.....	132
Grafica 36. Trámites en los que el usuario enfrentó algún problema en Baja California.	133
Gráfica 37. Problemas para realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios.....	136
Gráfica 38. Percepción de las unidades económicas sobre las causas por las cuales se producen actos de corrupción (Porcentaje).....	137
Gráfica 39. Porcentaje del monto gastado por estado de procedimiento, registros en la PNT durante 2021.	143
Gráfica 40. Porcentaje de contratos por tipo de procedimiento, registros en la PNT durante 2021.	143
Gráfica 41. Composición de la oferta de MPC según su clasificación por grado de incidencia.....	149

Índice de tablas.

Tabla 1. Asistentes en los Foros Regionales.	38
Tabla 2. Opiniones de los participantes, en las mesas de trabajo de los Foros Regionales.....	39
Tabla 3. Resultados destacables en la Consulta Ciudadana.....	42
Tabla 4, los lugares que ha ocupado México, respecto a la percepción de la corrupción. Del periodo 2000 – 2022:	55
Tabla 5. Costo de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios 2021-2022.	57
Tabla 6. Factores del Índice de Estado de Derecho: puntuación y posición de Baja California.	68
Tabla 7. Está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones. La gente común puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción.....	75
Tabla 8. Índice Global de Impunidad de México 2017 – 2020.....	82
Tabla 9. Rankin Comparativo Resultados IGI México 2022	83
Tabla 10. Número de quejas y denuncias recibidas por las actuaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, según el medio de recepción, en Baja California.	87
Tabla 11. Tipo de conducta sancionada 2021, por ámbito de gobierno.	88
Tabla 12. Tipo de conducta sancionada en los municipios de Baja California 2021.	89
Tabla 13. Cantidad de sanciones según tipo de falta en Baja California, 2019.	89
Tabla 14. Investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, de las instituciones de la Administración Pública, según origen en 2021.....	91
Tabla 15. Investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos de las instituciones de la Administración Pública, por municipio en 2020.	92
Tabla 16. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2016	96
Tabla 17. Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017 (entidades seleccionadas)	97
Tabla 18. Personal en instituciones de la Administración Pública Estatal y Municipal, según su régimen de contratación	105
Tabla 19. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similares	105
Tabla 20. Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)	106
Tabla 21. Procesos institucionales: planeación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación.....	114
Tabla 22. Nivel de cumplimiento del Índice de Información Presupuestal Estatal, por sección. 2015 – 2021.....	116
Tabla 23. Nivel de cumplimiento del Índice de Información Presupuestal Municipal .	116
Tabla 24. Presupuesto aprobado del Congreso del Estado, y a la Auditoría Superior del Estado de Baja California	118
Tabla 25. Institucionalidad de los programas y acciones sociales en Baja California 2019 – 2020.....	120

Tabla 26. Evaluaciones de la armonización contable por apartado, en Baja California, 2022.	122
Tabla 27. Numero de Auditorias, Cuenta Pública 2020.....	124
Tabla 28. Número de Observaciones Realizadas, Cuenta Pública 2020.....	124
Tabla 29. Clasificación de las observaciones realizadas, cuenta pública 2020.	125
Tabla 30. Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los.....	134
trámites realizados por cada 100 mil habitantes Baja California, 2021.....	134
Tabla 31. Distribución porcentual de los trámites más frecuentes realizados por las unidades económicas durante 2020.	135
Tabla 32. Conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicio y contacto con autoridades e inspecciones en Unidades Económicas, en Baja California 2020.	138
Tabla 33. Obstáculos a la competencia identificados en materia de contrataciones públicas en Baja California.....	141
Tabla 34. Espacios para la participación y/o consulta ciudadana y numero de propuestas recibidas en las administraciones publicas de Baja California, 2018.	147
Tabla 35. Calificaciones por subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto en Baja California 2021.....	151
Tabla 36. Diagnóstico de Parlamento Abierto, desglosado por principios. Baja California 2017.....	154

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Proceso de la PEABC.	31
Ilustración 2. Causas y efectos del problema público de la corrupción.....	54
Ilustración 3. Cuatro ejes estratégicos alineados a la PNA	78
Ilustración 4. Evaluaciones de la armonización contable por entidad federativa	122

Siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
APP	Asociación Público-Privada
ASEBC	Auditoría Superior del Estado de Baja California
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCSEABC	Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California
CCSNA	Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción
CESEABC	Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNGSPSPE	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales
CNGMD	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales
CNIJE	Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal
CNIJF	Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal
CNPJE	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal
CJBC	Consejo de la Judicatura de Baja California
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNUCC	Comisión de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPCSEABC	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPELSBC	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENCUP	Encuesta Nacional Sobre Cultura, Política y Prácticas Ciudadanas
FGEBBC	Fiscalía General del Estado de Baja California
FGR	Fiscalía General de la República
IIFE	Índice de Información Presupuestal Estatal
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPC	Índice de la Percepción de la Corrupción
ITAIP	Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales
ITDIF	Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas

LRSPBC	Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de Baja California
LSCTSPMBBC	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California
LSEABC	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California
MCCI	Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, A.C.
MOSEC	Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIC	Órganos Internos de Control
ONGS	Organismos No Gubernamentales
PEABC	Política Estatal Anticorrupción para Baja California
PIB	Producto Interno Bruto
PNA	Política Nacional Anticorrupción
POEBC	Periódico Oficial del Estado de Baja California
RRC	Red por la Rendición de Cuentas
SEA	Sistema Estatal Anticorrupción
SEABC	Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California
SESEABC	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California
SESNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHFP	Secretaría de la Honestidad y Función Pública
SM	Sindicaturas Municipales
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
TEJA	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Es el nombre en español elegido por México para el nuevo tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá que vino a sustituir al TLCAN
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
UVSNA	Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional anticorrupción
WJP	World Justice Project

Resumen Ejecutivo

La Política Estatal Anticorrupción (PEA) es resultado de un ejercicio de sistematización y análisis de información y datos obtenidos a través de un mecanismo de consulta pública y de investigación documental, que permitió recolectar las diversas perspectivas que la ciudadanía, expertos de organizaciones de la sociedad civil y academia, empresarios y otros actores interesados tienen con respecto al problema de la corrupción; así como del análisis de evidencia como datos oficiales, estudios de organismos internacionales, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil, entre otras fuentes.

En consideración a información contenida en la PNA fue posible delimitar algunos rasgos que, con base en la información y evidencia, caracterizan el problema de la corrupción en nuestro país.

El primer rasgo, asocia a la corrupción con la “*ilegalidad*” que, a su vez, puede desagregarse en dos factores problemáticos:

1. La prevalencia de altos niveles de impunidad que se derivan de procedimientos administrativos originados por faltas administrativas y delitos de por hechos de corrupción.

2. La persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad y al abuso del poder.

El segundo rasgo, asociado al fenómeno de la corrupción tiene que ver con la identificación de la corrupción como una “*norma social reconocida*”, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de este tipo, aunque contravengan el marco legal vigente.

Este rasgo de corrupción puede desagregarse en dos causas problemáticas, fundamentales:

1. La distorsión de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, derivado de debilidades en la gestión pública, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de interacción.

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

Los dos rasgos que caracterizan a la corrupción (ilegalidad y norma social), así como sus causas problemáticas asociadas (impunidad, arbitrariedad, distorsión de los puntos de contacto gobierno sociedad y falta de involucramiento social y del sector privado) proporcionan los elementos necesarios para proponer una aproximación sistémica que integra diversas

causas y efectos del fenómeno de la corrupción, mismas que sirvieron de base para la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción, que, en términos de la alienación y contextualización antes referidas, sirvieron a su vez de base para la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción en nuestro estado.

En ese sentido, la corrupción es considerada como un problema público que requiere de acciones gubernamentales para enfrentar y mitigar sus causas y sus consecuencias. Las políticas públicas representan una alternativa de solución frente al complejo fenómeno.

De esta forma la PEA se enfocaría a un problema concreto: la incapacidad que se ha tenido tanto desde el Estado como de la sociedad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, investigarla y sancionarla. Con lo anterior, el objetivo principal de nuestra PEA sería asegurar la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran al Estado, y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad con la finalidad de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Una de las partes centrales de la PEA corresponde al diagnóstico llevado a cabo, que se divide en cuatro secciones en las que se presentan datos y evidencia sobre la situación actual de los ejes que integran la Política y que inciden en el control efectivo de la corrupción (impunidad, arbitrariedad, distorsión de los puntos de contacto gobierno sociedad y falta de involucramiento social y del sector privado).



La persistencia de las distintas manifestaciones de la corrupción es el resultado de la existencia de “*condiciones de riesgo*” en las que, entre otras cosas:

a. El servicio público no se articula sobre bases mínimas de mérito, profesionalismo, integridad y congruencia.

b. Los procesos de planeación, presupuesto y ejercicio del gasto de las instituciones públicas carecen de transparencia y de criterios mínimos que permitan justificar las decisiones públicas.

c. Las instancias de auditoría y fiscalización mantienen brechas de recursos, capacidades; además de que su autonomía técnica -en especial a nivel estatal- puede llegar a ser vulnerable.

d. Las faltas administrativas y los delitos por hechos de corrupción no son investigados y sancionados de manera eficaz, y en donde, la denuncia no es una herramienta eficaz para el control de la corrupción.

e. Es insuficiente el uso, por parte de las autoridades, de datos, evidencia e inteligencia suficiente para la prevención e investigación de hechos de corrupción.

f. Las instancias de control interno, así como las de impartición y procuración de justicia carecen de capacidades y recursos suficientes para realizar su labor con prontitud en materia de prevención, detección, investigación y sanción de hechos de corrupción.

g. Persisten espacios de opacidad y arbitrariedad en la interacción entre ciudadanos y empresas con el gobierno, al realizar trámites o solicitar servicios.

h. Los procesos de contrataciones públicas ocurren en un ambiente de opacidad, discrecionalidad y poca claridad sobre sus efectos en la entrega eficaz de bienes y servicios a la población.

i. Las asociaciones público-privadas no cuentan con esquemas suficientes que brinden transparencia y claridad sobre las inversiones realizadas a través de estos mecanismos.

j. No existen reglas claras que brinden transparencia y aminoren riesgos de captura y conflicto de interés en las labores de cabildeo.

k. Los esquemas de participación y vigilancia social tienen alcances acotados y, en muchas ocasiones, no tienen un funcionamiento adecuado.

l. No existen estrategias sistemáticas que promuevan la colaboración y la cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad para el control de la corrupción.

m. El desarrollo de prácticas de autorregulación y de integridad en el ámbito empresarial es aún incipiente, y no se cuenta con evidencia sobre su adopción en micro, pequeñas y medianas empresas,

n. Los procesos formativos impulsados desde el Sistema Educativo en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos no necesariamente transmiten valores y ni favorecen el desarrollo de capacidades prácticas que promuevan el control de la corrupción desde la sociedad.

ñ. No existe evidencia suficiente sobre el impacto que tienen las campañas de comunicación y concientización para promover la cultura de la denuncia, y valores como la integridad y la imparcialidad.

Con este sustento, nuestra PEA no se definiría como una postura totalizante respecto a la corrupción, sino que se considera un enfoque en el que, por una parte, se propone la adecuación de las instituciones formales que cierren los márgenes para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción, y en el que, por otro lado, se establece como prioritario el ajuste gradual de las normas sociales que regulan las relaciones, interacciones y puntos de contacto entre gobierno y ciudadanía, así como el involucramiento social en los procesos de gobierno.

Con base a estos riesgos de corrupción, acorde a los 4 ejes estratégicos, se evidencian 10 temas u objetivos estratégicos de atención primaria, como se identifican en el cuadro:

Corrupción e impunidad	Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
	Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.
Arbitrariedad y el abuso de poder	Profesionalización e integridad en el servicio público.
	Procesos institucionales.
	Auditoría y fiscalización.
Mejora de la gestión y de puntos de contacto entre gobierno y sociedad	Puntos de contacto gobierno-ciudadanía: trámites, servicios y programas públicos.
	Puntos de contacto gobierno-iniciativa privada.
Involucramiento social en el control de la corrupción	Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.
	Corresponsabilidad e integridad empresarial.
	Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Para la articulación de estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales, que son:

- I.- Coordinación institucional.
- II.- Derechos humanos y perspectiva de género
- III.- Colaboración social - Gobierno abierto.
- IV.- Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

A partir de estos ejes, temáticas y principios transversales, se definen cuarenta prioridades de política pública que en su conjunto buscan fortalecer las capacidades estatales y sociales para controlar este fenómeno.

Derivado del diagnóstico de este documento, se identificó que Baja California cuenta con características que lo distinguen de otros estados, por lo que no podemos negar que la corrupción se da de forma similar en cualquier parte, es decir, existe el mismo problema en todos los estados y por ende en todo el país, por esta razón las 40 prioridades y plazos que presenta la PNA, son adoptados y adaptados para integrar la PEABC, garantizando con ello que, la información generada en nuestro estado, contribuirá a los alcances y objetivos establecidos en la PNA.

A continuación, se enlistan las prioridades establecidas en la Política Estatal Anticorrupción de Baja California:

Prioridad 1.

Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.

Prioridad 2.

Establecer las bases para la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.

Prioridad 3.

Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos de corrupción, derivados del Sistema Local de Información y su incorporación a la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 4.

Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción.

Prioridad 5.

Impulsar la mejora de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

Prioridad 6.

Generar y ejecutar procesos de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción, homologados al ámbito nacional, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.

Prioridad 7.

Coadyuvar en el fortalecimiento de una política de procuración e impartición de justicia, alineada a la nacional, en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 8.

Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.

Prioridad 9.

Fortalecer las capacidades de investigación de la FECC del estado de Baja California, en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prioridad 10.

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

Prioridad 11.

Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.

Prioridad 12.

Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.

Prioridad 13.

Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, que incluya enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Prioridad 14.

Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.

Prioridad 15.

Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, que incluya el enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, alineada con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.

Prioridad 16.

Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el Órgano Garante, su coordinación con las unidades de transparencia y su vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

Prioridad 17.

Fortalecer a través de mecanismos de gobierno abierto la evaluación de los programas presupuestarios, con enfoque de derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción.

Prioridad 18.

Impulsar la consolidación y evaluación de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.

Prioridad 19.

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

Prioridad 20.

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

funciones en el sector público.

Prioridad 21.

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

Prioridad 22.

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

Prioridad 23.

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

Prioridad 24.

Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo Estatal de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.

Prioridad 25.

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

Prioridad 26.

Fomentar la conformación de una coalición de empresas integras que impulse la adopción de buenas prácticas estatales en la materia dentro del sector productivo.

Prioridad 27.

Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.

Prioridad 28.

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

Prioridad 29.

Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras, adquisiciones y obras públicas, que incluya un padrón estatal de proveedores de gobierno y un sistema estatal homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Nacional.

Prioridad 30.

Promover la creación y adopción de criterios y estándares de datos abiertos unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.

Prioridad 31.

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

Prioridad 32.

Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el ITAIP.

Prioridad 33.

Crear un catálogo Estatal de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Prioridad 34.

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

Prioridad 35.

Fortalecer el papel del Comité de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.

Prioridad 36.

Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales, organismos locales y nacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPymes.

Prioridad 37.

Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.

Prioridad 38.

Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en poder legislativo estatal, tendientes a un modelo de estado abierto.

Prioridad 39.

Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

Prioridad 40.

Colaborar con el Sistema Educativo estatal en materia de formación cívica, ética, integridad, derechos humanos y perspectiva de género.

Posteriormente la PEABC establece un proceso de implementación, el cual, atiende fundamentalmente, por una parte, el diagnóstico del estado enfocado en algunos aspectos con la PNA, y por otra parte a estructurar los ejes de la PEA en sus componentes y con sus acciones específicas, de manera que estas se establezcan a corto, mediano y largo plazo, considerando en esta tarea a los líderes de las dependencias y entidades de los organismos públicos, en el marco de sus respectivas atribuciones, reconociendo en este proceso el pleno respeto de los derechos humanos y a la consideración de la transversalización de las acciones con perspectiva de género, en donde se busca integrar a los órdenes de gobierno.

Introducción

La política Estatal Anticorrupción de Baja California, es el documento que recoge y sistematiza las opiniones y propuestas de ciudadanos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales, organismos encuestadores, investigadores y servidores públicos a fin de establecer un diagnóstico y definir las prioridades para conocer y combatir el problema de la corrupción en nuestra entidad.

En esta política, se incorporan las sugerencias y recomendaciones de alineación, contextualización y estructura propuestas en la Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción elaborada por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA) como resultado de su experiencia en la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción, guía que facilita a los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) desarrollen su política local con la perspectiva nacional, pero a partir de sus particularidades locales.

La PEABC, como toda política pública, contiene los cursos de acción prioritarios que, en un segundo momento los integrantes del SEABC en coordinación con los demás entes públicos tanto estatales como municipales, así como con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, académicos, organismos empresariales y ciudadanos, se traducirán en objetivos, metas programas y proyectos públicos específicos, para atender las causas y combatir los efectos de la corrupción.

En este sentido, para desarrollar la PEABC se parte de la premisa, al igual que en la PNA que, la corrupción es un problema publico multidimensional , multifactorial y complejo, sin embargo, los actos de corrupción se definen según Malem (2003) como : *“ aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función especifica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio un beneficio extra posicional, cualquiera que sea su naturaleza”*.

1º.- Para la PEABC, dichos actos, se presentan en las relaciones entre los servidores públicos y los ciudadanos.

2º.- De tal suerte, que los servidores públicos y ciudadanos acuerdan, pactan o conciertan en lo oculto, voluntaria o involuntariamente, con la intención de obtener beneficios mutuos presentes o futuros, para fines privados incumpliendo los principios públicos.

Con este sustento, en este instrumento, no se define una postura totalizante respecto a la corrupción, sino que se considera un enfoque en el que, por una parte, se propone la adecuación a las instituciones formales que cierren los márgenes para la ocurrencia sistemática de actos de corrupción, y en el que, por otro lado, se establece como prioritario el ajuste gradual de las normas sociales que regulan las relaciones, interacciones y puntos de contacto entre gobierno y ciudadanía, así como el involucramiento social en los procesos de gobierno.

El objetivo último de esta propuesta de política es generar las condiciones institucionales y sociales propicias que garanticen un control efectivo y transversal de la corrupción desde la prevención hasta la sanción.

Es por lo anterior, que el presente documento cuenta con un diagnóstico general dividido en diez temas prioritarios, los cuales se articularon de acuerdo a los 4 ejes:

Eje 1: Combatir la corrupción e impunidad:

- Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
- Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción

Eje 2: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder:

- Profesionalización e integridad en el servicio público.
- Procesos institucionales.
- Auditoría y fiscalización.

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

- Punto de contactos ciudadanos, trámites y programas públicos.
- Interacciones gobierno-iniciativa privada, y asociaciones.

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

- Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.
- Corresponsabilidad e integridad empresarial.
- Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Para la articulación de estos ejes estratégicos se definieron cuatro principios transversales, que son: Coordinación institucional, Derechos humanos y perspectiva de género, Colaboración social – Gobierno abierto , y Desarrollo de inteligencia y aprochamiento tecnologico.

A partir de estos ejes, temáticas y principios transversales, se definen cuarenta prioridades de política pública que en su conjunto buscan fortalecer las capacidades estatales y sociales para controlar este fenómeno.

Posteriormente la PEABC establece un proceso de implementación, el cual, atiende fundamentalmente, por una parte, el diagnóstico del estado enfocado en algunos aspectos con la PNA, y por otra parte a estructurar los ejes de la PEA en sus componentes y con sus acciones específicas, de manera que estas se establezcan a corto, mediano y largo plazo , considerando en esta tarea a los líderes de las dependencias y entidades de los organismos públicos, en el marco de sus respectivas atribuciones , reconociendo en este proceso el pleno respeto de los derechos humanos y a la consideración de la transversalización de las acciones con perspectiva de género, en donde se busca integrar a los ordenes de gobierno.

Cabe señalar que, resulta crucial que la política pública cumpla su ciclo de vida. Esto demanda la plena coordinación del SEABC para que la Política camine por la ruta de implementación, seguimiento y evaluación, que se ha trazado.

Es decir, transformar en resultados concretos los objetivos de esta Política, acompañar su ejecución para potenciar su desarrollo y analizar abiertamente y a la luz de la ciudadanía sus resultados.

Marco normativo

En materia anticorrupción, el marco normativo vigente se compone de acuerdos internacionales, legislación nacional y local, así como su reglamentación, que contiene bases, principios y disposiciones para regular, prevenir, detectar y combatir los actos de corrupción, por parte de las autoridades en México; a continuación, se enlistan las más importantes:

Acuerdos internacionales.

- 1.- Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (Vigente desde el 6 de marzo de 1997).
- 2.- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Vigente desde el 26 de julio de 1999).
- 3.- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Vigente desde el 14 de diciembre del 2005).
- 4.- Protocolo Modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC): Capítulo 27° Anticorrupción (Vigente a partir del 1º. de Julio de 2020).

Legislación nacional.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Penal Federal.
- 3.- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- 4.- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- 5.- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 6.- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- 7.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 8.- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- 9.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- 10.- Ley General de Archivos.

Legislación del Estado de Baja California.

- 1.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- 2.- Código Penal para el Estado de Baja California.
- 3.- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.
- 4.- Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
- 5.- Ley del Procedimientos para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California.
- 6.- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California.
- 7.- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.
- 8.- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California.
- 9.- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California.
- 10.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California.
- 11.- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California.
- 12.- Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

Reglamento del Estado de Baja California.

- 1.- Reglamento Interior de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.

Fundamento jurídico

La PEABC desde el punto de vista jurídico, es producto de un proceso que se originó en nuestro país a partir de la década de los noventa, cuando suscribe el acuerdo continental de lucha contra la corrupción, denominado “*Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos*” (OEA), que continua vigente desde el año 1997.

Posteriormente, se firman las siguientes convenciones internacionales: “*Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*” (OCDE), que entró en vigor en el año 1999 y la “*Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*” (UNCAC), que está en vigor desde diciembre del año 2005.

Con el propósito de aplicar dichos compromisos internacionales y atender la demanda social de combatir los actos corruptos, se reforma el artículo 113 de la CPEUM, publicándose el 27 de mayo de 2015 en el DOF, instaurando 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, denominado Sistema Nacional Anticorrupción y disponiendo en su último párrafo, que las entidades federativas establecieran sistemas locales.

El combate a la corrupción, al estar contenido como un fin explícito en la Constitución, forma parte del proyecto nacional y se convierte en un objetivo de la planeación democrática del desarrollo nacional, en los términos del artículo 26 de la CPEUM, para imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Para ello, en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 2, fracción III, se establece como objetivo de este ordenamiento el establecer las bases para emitir políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, la fiscalización y el control de los recursos públicos y al mismo tiempo, lo convierte en el objeto del Sistema Nacional Anticorrupción según el Artículo 6 y en el Artículo 9 faculta al CCSNA para la aprobación, diseño y promoción de la PNA.

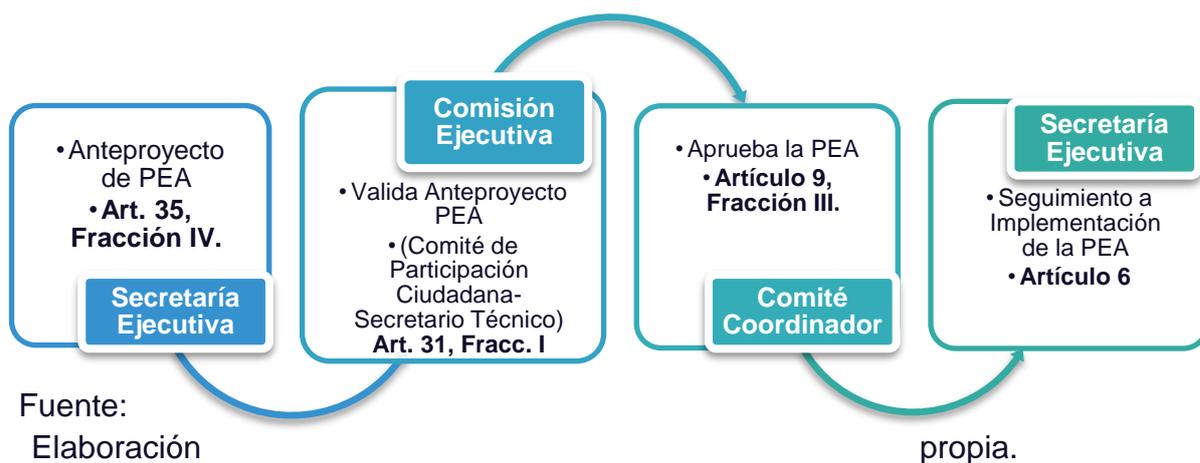
En cuanto a nuestra entidad federativa, para los actores sociales y políticos de Baja California, dos años después de la reforma a la CPEUM, el 26 de mayo de 2017 se publica en el Periódico Oficial del Estado de Baja California la reforma del artículo 95 de la CPELSBC, estableciendo en la fracción II, inciso b), que le corresponde al CCSEABC diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos,

de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Con esa misma base jurídica, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California (LSEABC) en el artículo 9, fracción III faculta al CCSEABC para la aprobación, diseño y promoción de la PEABC, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación; al mismo tiempo, que en el artículo 35, faculta al Secretario Técnico del SEA, quien ejerce la dirección de la SESEA, para elaborar los anteproyectos de metodologías, indicadores y políticas integrales.

Este es el fundamento jurídico de la PEABC y a continuación, se sintetiza el proceso para su elaboración, validación, aprobación e implementación, indicando el Artículo de la LSEABC donde se fundamenta y la figura de autoridad responsable para cada etapa del proceso.

Ilustración 1. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California Proceso de la PEABC.



Proceso de integración de la PEA

En el proceso de integración de la PEABC, se revisó previamente, la metodología aplicada por el SNA, en particular para obtención de información en la elaboración y diseño de la PNA, la cual estuvo basada en una amplia Consulta Pública Nacional, realizada a través de reuniones de trabajo, donde se dio la voz a organizaciones de la sociedad civil, al sector empresarial, la academia, organismos internacionales, entre otros; toda esta información, se respaldó con el análisis de datos e información provenientes de instituciones y dependencias públicas, como la SFP, INEGI, CIDE y aportaciones de diversos actores sociales.

Derivado de la aplicación de la Metodología aplicada, al momento de procesar la información, se aplicaron fundamentalmente, dos técnicas:

1. Análisis de percepción en el país (o subjetividades) de personas culturalmente diversas, sobre el problema de la corrupción y sus vías de solución y;
2. Análisis de evidencia y datos (cuantitativos y cualitativos) derivados de diagnósticos, estudios e investigaciones relacionadas en el tema de la corrupción.

El resultado es una política pública estratégica con visión de largo plazo, aprobada por el CCSNA el 29 de enero del 2020 y publicada en el DOF el día 25 de febrero del año 2020.

Con esta experiencia, derivada del diseño de la PNA, la SESNA, convocó a los representantes de las distintas entidades federativas, para capacitarlos con la “**Guía de Diseño de Políticas Estatales Anticorrupción**” y apoyar a los SEA en el diseño de sus políticas públicas locales, recomendando alinearlas a los 4 ejes de la PNA:

Eje 1: Combatir la corrupción e impunidad:

- Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas.
- Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción

Eje 2: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder:

- Profesionalización e integridad en el servicio público.
- Procesos institucionales.
- Auditoría y fiscalización.

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

- Punto de contactos ciudadanos, trámites y programas públicos.
- Interacciones gobierno-iniciativa privada, y asociaciones.

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

- Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.
- Corresponsabilidad e integridad empresarial.
- Educación y comunicación para el control de la corrupción.

Además, en la Guía mencionada se propone que, en las entidades federativas se contextualicen las PEA a la realidad regional, estatal y municipal, con el propósito de que se deriven programas, proyectos y un modelo de evaluación homologados nacionalmente y diferenciados en la implementación local; atendiendo las siguientes recomendaciones:

- Procurar que las PEA mantengan una visión estratégica de largo plazo, con una estructura en donde se plasmen los diagnósticos y las prioridades de políticas, para la solución del problema público.
- Aprovechar los diagnósticos de la PNA, así como los datos, evidencia e insumos adicionales de información generados por la SESNA.
- Contextualizar a la realidad estatal, sus prioridades de política.
- Mantener y promover el diálogo con actores sociales y las instituciones integrantes de los Comités Coordinadores, así como con organizaciones locales, para atender las dimensiones del fenómeno de la corrupción no considerados en la PNA y prioridades o atributos que vinculen a los Municipios, en las estrategias de control de la corrupción.

Acorde con estas directrices, en el seno de la CESEABC, se diseñó la Metodología para la elaboración de la PEABC, misma que fue aprobada por el CCSEABC en el **ACUERDO CC-SEA/18/09/2019.03**.

Por lo que, la metodología aprobada, mantiene el modelo implementado nacionalmente, enfatizando la participación social a través de una amplia consulta pública con foros regionales, encuestas, grupos focales, entrevistas, así como una minuciosa investigación de gabinete.

Todo lo anterior, proporcionó la información indispensable, para formular la problematización e integrar el diagnóstico del fenómeno de la corrupción en el estado.

El lema utilizado durante la consulta pública fue “**Construyamos la Política Anticorrupción para Baja California**”, con el propósito de incentivar un genuino ejercicio de participación ciudadana y conocer las distintas perspectivas que, sobre la corrupción se tienen en el Estado, en dicha consulta, participaron:

- Académicos.
- Delegados regionales.
- Diputados locales.
- Directores de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado y de los Municipios.
- Estudiantes de Universidades de los Estados Unidos de América.
- Estudiantes de Universidades locales.
- Funcionarios de la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública.
- Funcionarios del XXIII Ayuntamiento de Mexicali, Tijuana, Tecate, Ensenada y del VIII Ayuntamiento de Playas de Rosarito.
- Funcionarios públicos de la H. XXIII Legislatura Constitucional del Estado.
- Investigadores y Docentes en las áreas sociopolíticas tanto a nivel licenciatura como posgrado.
- Miembros de Colegios de Profesionistas.
- Miembros de la Barra Estatal de Abogadas y Abogados del Estado.
- Miembros de la Dirección de Auditoría Gubernamental del Estado.
- Miembros de la Red Nacional Anticorrupción.
- Miembros de las diferentes áreas de seguridad pública a nivel estatal y municipal.
- Miembros del CPCSEA.
- Diversas Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Regidores de los diferentes Ayuntamientos.
- Servidores públicos de las Sindicaturas Municipales.

El proceso metodológico que se implementó por la SESEABC, se llevó a través de los siguientes instrumentos:



Foros regionales

Se realizaron tres foros regionales durante los meses de noviembre y diciembre del 2019, en las ciudades de Mexicali, Tijuana y Ensenada, donde se recibieron opiniones y propuestas de organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y funcionarios públicos locales.

La información recopilada de esta fase de la consulta permitió contar con una perspectiva local del fenómeno de la corrupción que, sin duda, enriqueció los contenidos y los alcances de la PEA.

La dinámica de los foros consistió en: conferencias de especialistas en el tema e intervenciones de diversos miembros del CPCSEABC, posteriormente, se instalaban las mesas de trabajo, una por cada Eje, con moderador, relator y participantes de los cinco municipios del Estado.

Los foros de participación ciudadana se diseñaron y desarrollaron desde una perspectiva cualitativa de información y abarcaron las siguientes fases:



Fuente: Elaboración propia.

A).1. Foro de participación ciudadana en la ciudad de Mexicali

El lunes 4 de noviembre del 2019, se llevó a cabo el primer foro regional en la Universidad Xochicalco campus Mexicali, la presentación estuvo a cargo del Presidente del CPCSEABC y una conferencia magistral impartida por el Doctor Martín Vera Martínez, Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California y Coordinador de Estudios de Posgrados en materia de Corrupción de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde expuso los aspectos actuales, estadísticas e información sobre el combate a la corrupción en México.

A).2. Foro de participación ciudadana en la ciudad de Tijuana

El 22 de noviembre del 2019, se realizó el segundo Foro regional en las instalaciones de la Universidad Xochicalco, campus Tijuana, presentado por los integrantes del CPCBC de dicha ciudad, presidido por el Secretario del Ayuntamiento de Tijuana y los titulares de la Sindicaturas Municipales de Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito y se dictó la conferencia magistral denominada: ***“El combate a la corrupción en clave de Políticas Públicas”***, a cargo del Doctor Martín Vera Martínez.

A).3. Foro de participación ciudadana en la ciudad de Ensenada

El 2 de diciembre de 2019, se efectuó el tercer foro regional, en la Universidad Xochicalco campus Ensenada, con la participación del director de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, de la Universidad Autónoma de Baja California, Dr. Sergio Cruz Hernández, quien presentó la ponencia ***“Empoderamiento, reducción de la vulnerabilidad y visualización de actores sociales como espacio para el combate a la corrupción”***.

También, se expusieron las ponencias ***“Erase una vez, una sociedad que no se hacía responsable de la protección de sus derechos”*** del Dr. Luis Humberto Zepeda García y ***“Modelo de Gobernanza democrática para la construcción y consolidación de gobiernos locales confiables en México”*** de parte del Dr. Alejandro Moctezuma Hernández, ambos investigadores de tiempo completo de la UABC en el área de derecho.

Además, cinco ponentes por parte de las organizaciones de la sociedad civil, con los temas: ***“Las metas de reducir sustancialmente la corrupción.”*** ***“Promover el estado de derecho.”*** ***“Garantizar la justicia igualitaria para todos.”*** ***“Garantizar el acceso público a la información y protección de libertades fundamentales.”*** ***“Aplicación de leyes no discriminatorias en favor del desarrollo.”***

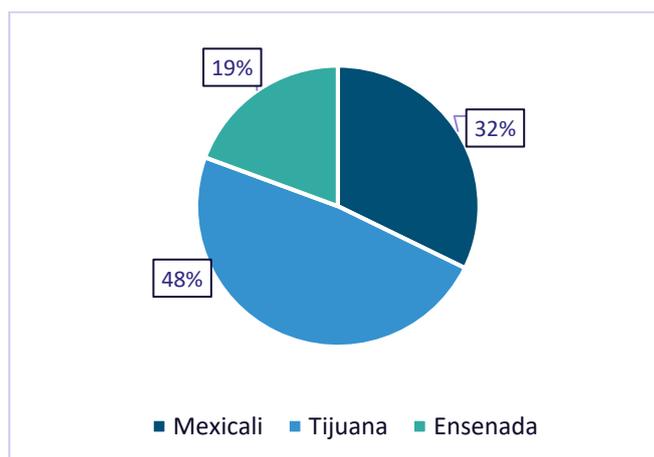
La información recopilada en esta fase de la consulta combinó las perspectivas nacional y local sobre los actos de corrupción, enriqueciendo el contenido, fortaleciendo el diagnóstico y reafirmando las prioridades de la PEABC.

Tabla 1. Asistentes en los Foros Regionales.

Ciudad	Asistencia y Participación Ciudadana	Principal Grupo de Opinión
Mexicali	200 asistentes a conferencias y 50 opinaron en 4 mesas de Participación ciudadana.	Funcionarios Públicos
Tijuana	300 asistentes a conferencias y 55 opinaron en 4 mesas de Participación ciudadana.	Miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil
Ensenada	120 asistentes a conferencias y 46 opinaron en 4 mesas de Participación ciudadana.	Académicos y Estudiantes

Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 1. Porcentaje de participación a los foros por región.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los temas abordados en cada una de las mesas, se desatacan algunas de las opiniones de los participantes :

Tabla 2. Opiniones de los participantes, en las mesas de trabajo de los Foros Reginales.

Mesa 1 Impunidad	<p>Es necesario establecer nuevos canales de comunicación sobre la prevención, detección, sanción e investigación de hechos de corrupción, que permitan a la ciudadanía y servidores públicos denunciar faltas administrativas o hechos de corrupción.</p>
	<p>Dar a conocer a la ciudadanía en general el concepto de corrupción, así como las faltas administrativas graves y hechos de corrupción más frecuentes.</p>
Mesa 2 Arbitrariedad	<p>Consideran que, es importante implementar y fortalecer los servicios profesionales de carrera en todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, con base en los principios de honestidad, eficiencia, capacidad y experiencia, y utilizando concursos y evaluaciones periódicas.</p>
	<p>Determinaron que, es necesario establecer criterios de contratación y ascenso de cargos en el servicio público, basados en el mérito, la integridad y la ética.</p>
	<p>Consideran que, es fundamental evaluar a las personas servidoras publicas</p>
Mesa 3 Involucramiento de la sociedad	<p>Informar de manera clara y oportuna a la ciudadanía todos los detalles sobre los trámites, pagos, solicitudes u otros procedimientos que contemplen contactos con autoridades.</p>
	<p>Implementar ventanillas virtuales de opinión ciudadana que retroalimenten el desempeño de los Programas.</p>
	<p>Desarrollar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción.</p>
	<p>Determinar y aplicar sanciones a quienes vulneren los derechos de las personas denunciantes.</p>
Mesa 4 Interacción Gobierno Sociedad	<p>Establecer mecanismos de retroalimentación y de quejas y denuncias relativos a los principales problemas en los trámites y a posibles faltas administrativas y hechos de corrupción.</p>
	<p>Fortalecer las medidas para prevenir el soborno de</p>

	personas servidoras públicas.
	Utilizar herramientas digitales interactivas para que la ciudadanía pueda visualizar y utilizar toda la información pública disponible.

Fuente: Elaboración propia.

Encuestas

B).1. Consulta ciudadana por internet

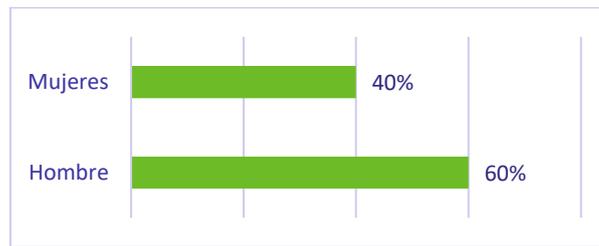
Conocer la opinión de los bajacalifornianos sobre los actores y los actos de corrupción, es vital para el diseño de la PEABC, para ello, se diseñó una encuesta a través del portal de internet de la SESEA, que se aplicó en una primera fase, del mes de diciembre del año 2019 al mes de marzo de año 2020; obteniendo respuestas de aproximadamente 250 ciudadanos.

Como resultado de este ejercicio, se obtuvo la percepción de distintos sectores de población acerca de la naturaleza y las causas del problema de la corrupción, así como, posibles vías genéricas de solución, propuestas de agendas o ejes prioritarios tanto de alcance estatal como municipal, que deberán incorporarse a la PEABC.

También, con dicha encuesta, se generó una base de datos, sobre las prioridades y valoración de la población sobre las modalidades de los actos de corrupción, las opiniones fueron clasificadas por sexo, rango de edad, municipio y sector de procedencia. Los enlaces para la encuesta se promovieron a través de redes sociales (Facebook y WhatsApp) y la página web de la SESEABC en www.seseabc.gob.mx.

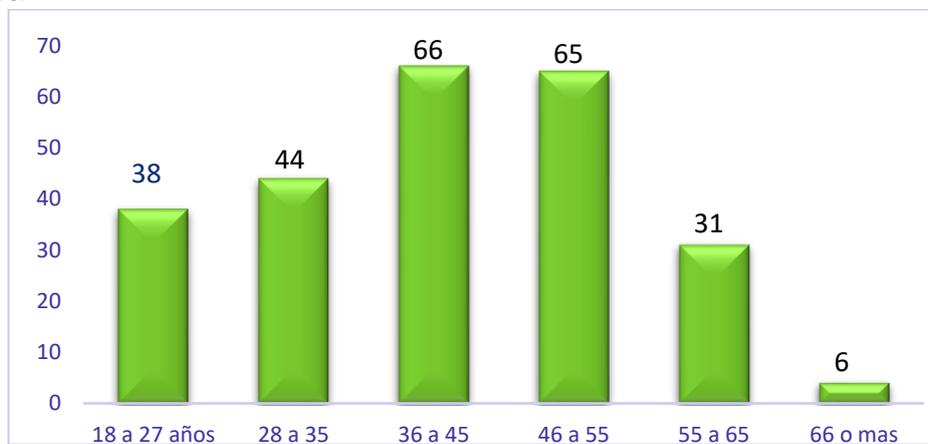
La participación total fue de 250 ciudadanos, el 40% mujeres y el 60% hombres. En cuanto a los participantes, hubo ciudadanos de la mayoría de los municipios del Estado, destacando la participación de los municipios de Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate, Playas de Rosarito y de diversos sectores, con una participación mayor del Sector Público con un treinta por ciento. Los siguientes gráficos muestran la información mas detallada:

Gráfica 2. Porcentaje de mujeres y hombres que contestaron la consulta ciudadana por internet.



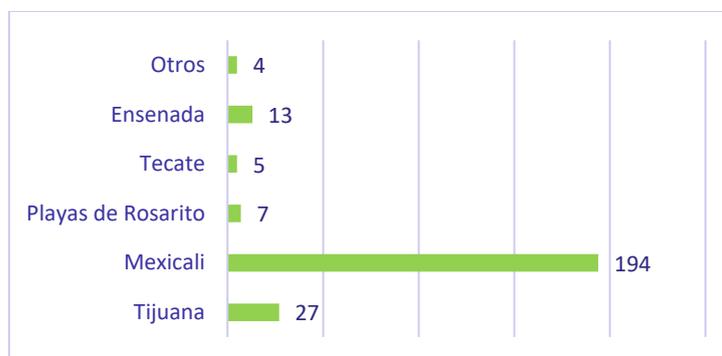
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Rangos de edad de los participantes en la Consulta Ciudadana en línea.



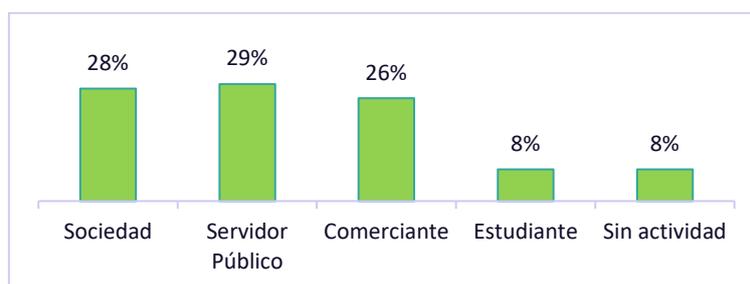
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4. Participantes en la Consulta Ciudadana por municipio.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. Actividad de los participantes de diversos sectores del Estado.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, algunos de los resultados que la ciudadanía emitió dentro de la Consulta Ciudadana en línea fueron los siguientes:

Tabla 3. Resultados destacables en la Consulta Ciudadana

El 61% de los participantes, describe a la corrupción como la acción de aprovechar un cargo público para obtener un beneficio personal.

El 83% considera que la principal causa de la corrupción es la falta de educación y de civismo.

El 63% percibe que la corrupción aumento en los últimos tres años, en el estado.

La mayoría de los participantes califica a los diputados, como principales actores de corrupción.

El 70 % ha sido víctima de corrupción.

El 22% de los participantes, no conoce alguna de las instituciones encargadas del combate a la corrupción .

El 60% no denunció algún acto de corrupción, debido a que no recibió buena atención.

Consideran que las mejores herramientas para combatir la corrupción son:

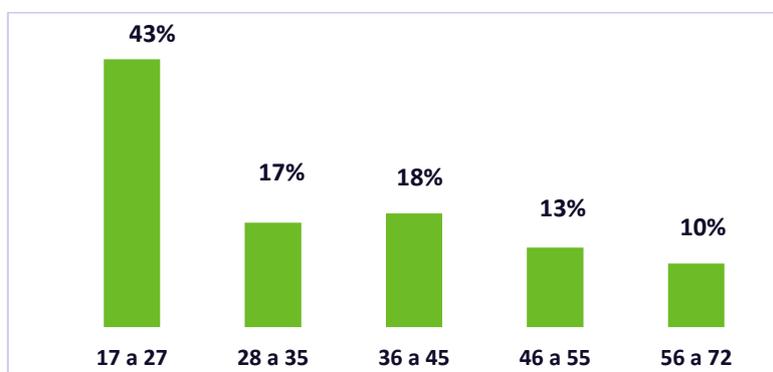
- Mejorar las leyes e imponer castigos más severos a los corruptos.
- Mejorar la selección de funcionarios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

B) Persona a persona

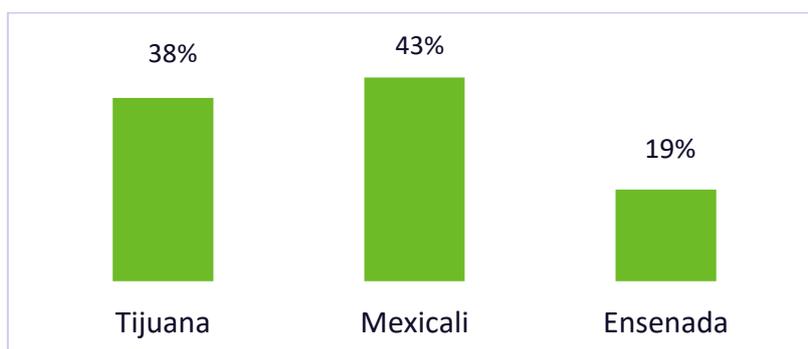
Durante el evento denominado “**3ª Jornada contra la Corrupción**” llevada a cabo los días 2, 3 y 4 de octubre del 2019, en las ciudades de Mexicali, Tijuana y Ensenada, realizado de manera conjunta con la entonces Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Ejecutivo Estatal y el CPCSEABC, se aplicó un cuestionario a aproximadamente a 300 ciudadanos, 46% mujeres y 54% hombres. Los siguientes gráficos muestran los rangos de edad de los participantes, así como sus respectivos municipios y ocupaciones.

Gráfica 6. Porcentaje de rangos de edad de los participantes en la consulta persona a persona .



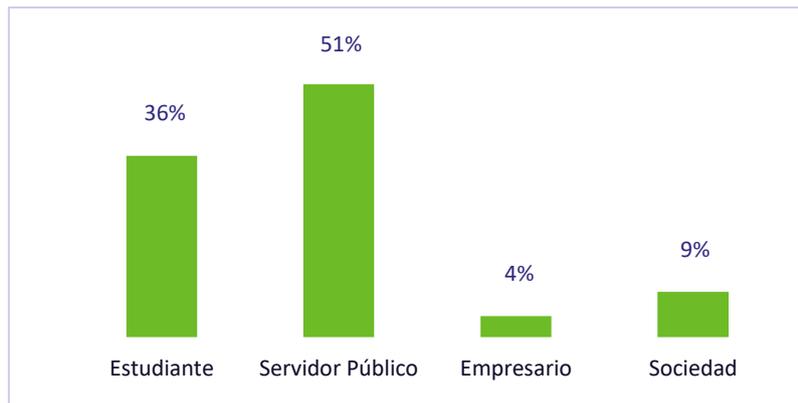
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 7. Porcentaje de participantes por municipio.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 8. Porcentaje de participantes por ocupación.



Fuente: Elaboración propia.

En esta línea, se consultó a la ciudadanía sobre la definición de corrupción, sus principales causas, así como las acciones y propuestas que consideran más relevantes y prioritarias para el combate a la misma.

Grupo focal – Playas de Rosarito

Con la finalidad de abarcar y comprender el fenómeno de la corrupción a nivel local, en la última semana del mes de noviembre del año 2019, se organizó un grupo focal, “Construyamos la Política estatal Anticorrupción para Baja California” en el municipio de Playas de Rosarito, el cual se desarrolló en las siguientes fases:



Este ejercicio contó con la participación de ciudadanos y exfuncionarios públicos con experiencia en temas como auditorías a instituciones públicas, sindicaturas, adquisiciones, licitaciones, etc.

Para el desarrollo del Grupo Focal, se abordaron 4 temas :

1. Contrataciones, Licitaciones, adquisiciones como mejorar la transparencia y combatir la corrupción.
2. Sindicaturas y Órganos internos de control eviten el soborno en los servidores públicos.
3. Beneficiarios y programas sociales
4. Contralorías y testigos sociales

De esta manera el Grupo Focal permitió recoger la experiencia práctica y opinión de los participantes respecto a los programas sociales, trámites, áreas del espacio público que son factor, causa u origen para la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, tanto por organismos de la sociedad civil como por instituciones sociales en su relación con el gobierno, a continuación se mencionan algunas de las conclusiones a las que se llegó por tema:

Tema 1. Contrataciones, Licitaciones, adquisiciones como mejorar la transparencia y combatir la corrupción.

El tema de la corrupción alcanza su máximo en los procesos relacionados a adquisiciones y licitaciones públicas. Esta corrupción está asociada con la falta de “candados” y la abundancia de “lagunas legales” en la ley de adquisiciones del estado, la cual requiere una revisión y su consiguiente actualización. Es importante el énfasis en la “máxima publicidad y la apertura de los procesos al público”.

Será muy relevante el contar con funcionarios que no cuenten con un “mal historial de trabajo”. Se requiere un padrón /listado de funcionarios culpables de corrupción a nivel local y nacional para que estos funcionarios con fuerte experiencia en corrupción no vulneren los sistemas de adquisiciones.

Tema 2. Sindicaturas y Órganos internos de control eviten el soborno en los servidores públicos

Es importante cambiar en licitar por partida, de esta manera existirían muchas empresas por cada renglón y así se distribuyen entre más empresas y más eficientemente las adquisiciones/compras gubernamentales.

Tema 3: Beneficiarios y programas sociales

El enfoque que persiste actualmente en los apoyos sociales no toma en cuenta la realidad de las comunidades y grupos vulnerables, a la vez que no cuentan con los procesos necesarios para verificar el uso y destino del recurso. De esta manera se percibe que no hay equidad en la distribución del recurso y la población vulnerable no es apoyada.

Tema 4. Contralorías y testigos sociales

Destaca la relevancia que en los procesos de adquisiciones y de construcción de obra pública tiene la participación ciudadana. Existen actualmente testigos sociales con ausencia de una ley específica. Se requiere publicar las “memorias” de estas acciones en internet y que sirva de incentivo para otros testigos sociales.

Taller de inteligencia colectiva-CCSEABC

Una vez aplicada la metodología aprobada por el CCSEABC y analizada la información obtenida, por parte de la SESEA, se efectuó un taller de inteligencia colectiva el día 12 de febrero de 2021, con los miembros del CCSEABC, donde se presentaron los avances y hallazgos sobre la consulta ciudadana, se recibió retroalimentación y algunos comentarios, a continuación se presentan los comentarios más relevantes:

Se deben impulsar adecuaciones legislativas y reglamentarias en materia administrativa, penal y orgánica para la prevención y combate a la corrupción, así como promover el conocimiento y comprensión de las normas en general en materia anticorrupción.

Consideraron importante que, los entes públicos debieren proveer el uso de herramientas tecnológicas para capacitar a la ciudadanía en general sobre los procedimientos de denuncia y para garantizar el anonimato de los denunciantes, así como para difundir el valor y la utilidad de la denuncia ciudadana.

Fomentar e impulsar el periodismo de investigación, que se difunde en redes sociales, para el combate a la corrupción.

Consideraron importante la Educación/Capacitación en línea para funcionarios. Sitio web específico con Códigos de ética y conducta en plataforma digital para que conozcan perfectamente las sanciones a las que serán acreedores si fallan.

Buscar capacitar al ciudadano a través del comité vecinal para permisos, licencias y denuncias y concientizarlo en cultura de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

Fortalecer los mecanismos de seguimiento a las denuncias.

Campañas de difusión para enterar a la ciudadanía de los beneficios de ser copartícipe en los procesos de evaluación de obra pública en su comunidad.

Transparencia y rendición de cuentas a través de un listado público que contemple la interacción de empresas privadas con OSC's y que reciben apoyo económico.

Investigación de gabinete

La investigación de gabinete es un instrumento indispensable, para ampliar los datos, alinearlos con la PNA, contextualizarlos localmente y sistematizar la

información obtenida para la elaboración de la PEABC, así como integrar un sólido marco teórico y conceptual sobre el fenómeno de la corrupción, para ello, se realizó la revisión de conocimiento acumulado tanto local como nacional, sobre el fenómeno en artículos académicos, libros especializados, legislación en la materia, reportes de organismos nacionales e internacionales y la revisión del diagnóstico de la PNA.

Es importante mencionar que, al realizar la investigación de gabinete, observamos que el conocimiento acumulado local sobre la corrupción en el estado o en sus municipios, es limitado en el aspecto académico y temático y escaso en su dimensión geográfica, por lo que, los estudios realizados por organizaciones nacionales e internacionales fueron referencias obligadas para la PEABC.

Complementariamente y con el objetivo de obtener información de actores clave, se aplicaron entrevistas a profundidad tanto a servidores públicos que se desempeñan en áreas sensibles a la corrupción como a personas víctimas de la corrupción, para fortalecer la definición del problema público y precisar las causas de la corrupción.

Las propuestas obtenidas durante el proceso de consulta pública y la investigación de gabinete, una vez analizada y sistematizada la información y evidencia generada tanto a nivel estatal como municipal, se identificaron prioridades de política específicas para el control de la corrupción, orientadas a la atención de las particularidades locales.

Por ello, la estructura y los contenidos de la PEABC tales como ejes, temas y prioridades, recomendaciones de implementación, seguimiento y evaluación, aun cuando atienden el contexto local, tienden a la estandarización y homologación con la PNA, para facilitar el análisis comparativo de las políticas.

Problematización del Fenómeno de la Corrupción

La corrupción: un problema público

El fenómeno de la corrupción es uno de los problemas públicos más relevantes, esto, debido a los impactos y consecuencias que genera en los ámbitos social y económico.

En la actualidad, la corrupción representa un desafío importante para los gobiernos de prácticamente todo el mundo y para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, éste es un problema cada vez más complejo y multicausal, situación que hace difícil poder diagnosticar, atender y medir.

Otro de los desafíos importantes que se tiene al aproximarse al estudio de la corrupción como problema público, es encontrar una tipología única del fenómeno, esto porque simplemente no existe, pues lo que hay es una amplia variedad de segmentaciones.

Un problema público desde el enfoque de políticas públicas requiere ser definido, porque no todos los problemas originados por el fenómeno son problemas públicos, ni todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa, en particular, la corrupción es un problema complejo, dinámico y multicausal que, por su naturaleza, es difícil de medir y de detectar, ocurre en la opacidad, necesita de lo difuso, de la discrecionalidad y de ser posible, de la normalización de los actos corruptos.

Como ejemplo de esta complejidad, citamos al periodista estadounidense Alan Riding, quien escribió en los años ochenta en su libro "**Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos**" (1984), que la corrupción es el aceite y el engrudo del sistema en México y, por otra parte, a **Gabriel Zaid, académico y escritor mexicano, quien señaló en 1986** en su ensayo "La propiedad privada de las funciones públicas": "*La corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano: es el sistema. [...] La corrupción desaparece en la medida en que las decisiones de interés público pasan de la zona privada del Estado a la luz pública*" (p.29).

Podemos observar, de acuerdo a las citas anteriores, que en México al menos hasta la década de los ochenta, los actos corruptos son una condición y un elemento del funcionamiento político-administrativo del sistema político, mismo que se caracterizaba por la opacidad y la resistencia a rendir cuentas, normalizando la corrupción como un instrumento institucional con reglas del juego y normas sociales que privilegiaban modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo.

Por ello, definir y aceptar en nuestro país a la corrupción como un problema público, fue un proceso largo y complejo, que se aceleró a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, con la apertura comercial, la renegociación de la deuda pública bajo las condiciones del Consenso de Washington y el fenómeno mundial de la globalización, dejando de ser un asunto doméstico nacional en las discusiones político-sociales de la agenda pública y pasando a la agenda institucional.

Para ese momento, son más que evidentes sus múltiples efectos negativos, entre los que destacan:

- a) El debilitamiento del Estado de Derecho y el deterioro de la confianza social en las autoridades gubernamentales.
- b) La afectación del patrimonio del Estado y las capacidades del Gobierno, para conducirse con transparencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, la prestación de los servicios y la gestión de los bienes patrimoniales del Estado.
- c) Reduce las oportunidades de desarrollo, perjudicando las condiciones de bienestar de las personas y sus familias.
- d) Fomenta y mantiene las relaciones de desigualdad, generando condiciones de privilegio para unos cuantos.

Continuando con el enfoque de políticas públicas, después del año 2000, el problema público de la corrupción como parte de la agenda institucional, se define en base a la concepción de Arnold Heindenheimer (1990) *“la corrupción es una transacción entre actores del sector público y privado por medio de la cual ciertos bienes colectivos son ilegítimamente convertidos en retribuciones privadas”* (p.6).

En la agenda institucional, se mantiene desde finales de la década de los noventa hasta el año 2015, cuando debido a presiones internacionales en materia comercial, escándalos públicos -que hasta la fecha se mantienen en los medios de comunicación- tanto de actores político-administrativos nacionales como de las entidades federativas- de apropiación de dineros públicos, concesiones y privilegios, que compartieron mediante pactos ocultos con actores empresariales, en ese momento pasa a la agenda gubernamental.

En esa fecha, a partir de la reforma constitucional mencionada en el apartado V. la cual es el fundamento Jurídico de la PEABC, se reconoce como un problema público que, de acuerdo con el enfoque de políticas públicas, requiere de acciones gubernamentales para enfrentar sus causas y mitigar sus consecuencias.

Como parte de este proceso, la corrupción como problema público se entiende como multidimensional, multifactorial y complejo, sin embargo, es necesario delimitarlo para identificar soluciones, por lo que, citaremos a Malem (2003), que define los actos de corrupción como: *aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extra posicional, cualquiera que sea su naturaleza.*

1º. Para la PEABC, dichos actos, se concretan durante las relaciones entre servidores públicos y ciudadanos.

2º. En dichos actos, los servidores públicos y los ciudadanos acuerdan, pactan o conciertan en lo oculto, voluntaria o involuntariamente, con la intención de obtener beneficios mutuos presentes o futuros, para fines privados incumpliendo los principios y directrices contenidos en la LGRA.

3º. Los actores corruptos requieren de incentivos como la opacidad de sus actos, la impunidad a sus acciones y amplios márgenes de discrecionalidad legal.

4º. Otra condición necesaria, para la corrupción como problema público, es su aceptación y normalización social, estableciéndola como parte de los requisitos en los trámites y servicios gubernamentales o en las negociaciones políticas.

Por ello, para mejorar la delimitación del problema público, es preciso mencionar las clasificaciones de los diferentes tipos de corrupción, señalados por Malem (2003):

- a) Según el número de personas que participen:
 - 1. La existencia de una única persona. Apropiación de fondos públicos o información privilegiada.
 - 2. El concurso de dos o más personas. Soborno o extorsión.
- b) Política o de otro tipo:
 - 1. Cuando un político o partido político recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de influenciar en una decisión, de gobierno.

Sobre esta clasificación, se resalta la dificultad y complejidad para determinarla, considerando que se realiza en un espacio de complicidad y de sigilo entre los actores, lo que no permite identificar sus causas y solo observamos y medimos sus efectos e impactos en el tiempo.

- c) Según la percepción de las elites y la opinión pública sobre ciertos actos corruptos, al respecto Heidenheimer (1990) señala lo siguiente:

1. Corrupción negra. Cuando existe consenso entre las elites y la opinión pública de que, un acto particular es merecedor de un reproche y manifiestan su inconformidad para que sea castigado.
2. Corrupción gris. Cuando elementos de las elites, consideran que un acto debe ser penalizado, mientras otros opinan de forma distinta y la mayoría de la población mantiene una posición ambigua.
3. Corrupción blanca. Cuando la mayoría de las elites y la opinión publica consideran ciertos actos de corrupción como tolerables y no apoyan su criminalización.

De acuerdo a las anteriores clasificaciones y tipos de corrupción, el impacto en los ámbitos económicos, políticos, sociales o morales dependerá del tipo de acto realizado, si es sistémica o incidental o si afecta a altos servidores, a servidores de un nivel bajo o a agentes privados, si se trata de cuantiosas sumas de dinero o por el contrario de pequeñas cantidades, etc.

Asimismo, es importante mencionar los tipos de corrupción en la administración pública, para ello, Malem (2003), recurre a una clasificación desde el punto de vista jurídico-penal, estableciendo que, para que se produzcan dichos ilícitos es necesario se genere un daño que afecte los derechos de ciudadanos o que cause un grave daño social o a la cosa pública:

- a) Prevaricación de servidores. Cuando un funcionario dicta una resolución arbitraria a sabiendas de su injusticia.
- b) Cohecho. Cuando un funcionario solicita o acepte una dádiva o regalo, o aquel que los admitiere o recibiere cuando son ofrecidos por un tercero, a cambio de una promesa de realizar alguna función relacionada con su cargo.
- c) Tráfico de influencias. Quien influenciare, sea funcionario o particular, a un funcionario público o a una autoridad con el fin de obtener un beneficio económico para si o para un tercero.
- d) Malversación de caudales públicos. La apropiación por parte del funcionario de bienes que tenga a su cargo o que preste el consentimiento para que un tercero se apropie de ellos.

Como se observa, este fenómeno se manifiesta a través de prácticas como el nepotismo, la manipulación de contratos, el soborno, las redes de corrupción, el desvío de dinero, el conflicto de interés, la mordida, la palanca, etc., así como, la concepción de que, el servicio público es un botín político, donde el ganador del puesto de elección popular, sin importar su origen partidista, reparte y distribuye cargos, favores y privilegios.

Es importante señalar, que aun cuando de forma general, los análisis y estudios de los actos corruptos se refieren a los que se suceden en la administración pública como instrumento del poder ejecutivo, debido a las cantidades importantes de recursos tangibles que gestionan, no es posible dejar de lado en el análisis de las actividades corruptas, los recursos intangibles traducidos en concesiones, autorizaciones, licencias, permisos, etc.

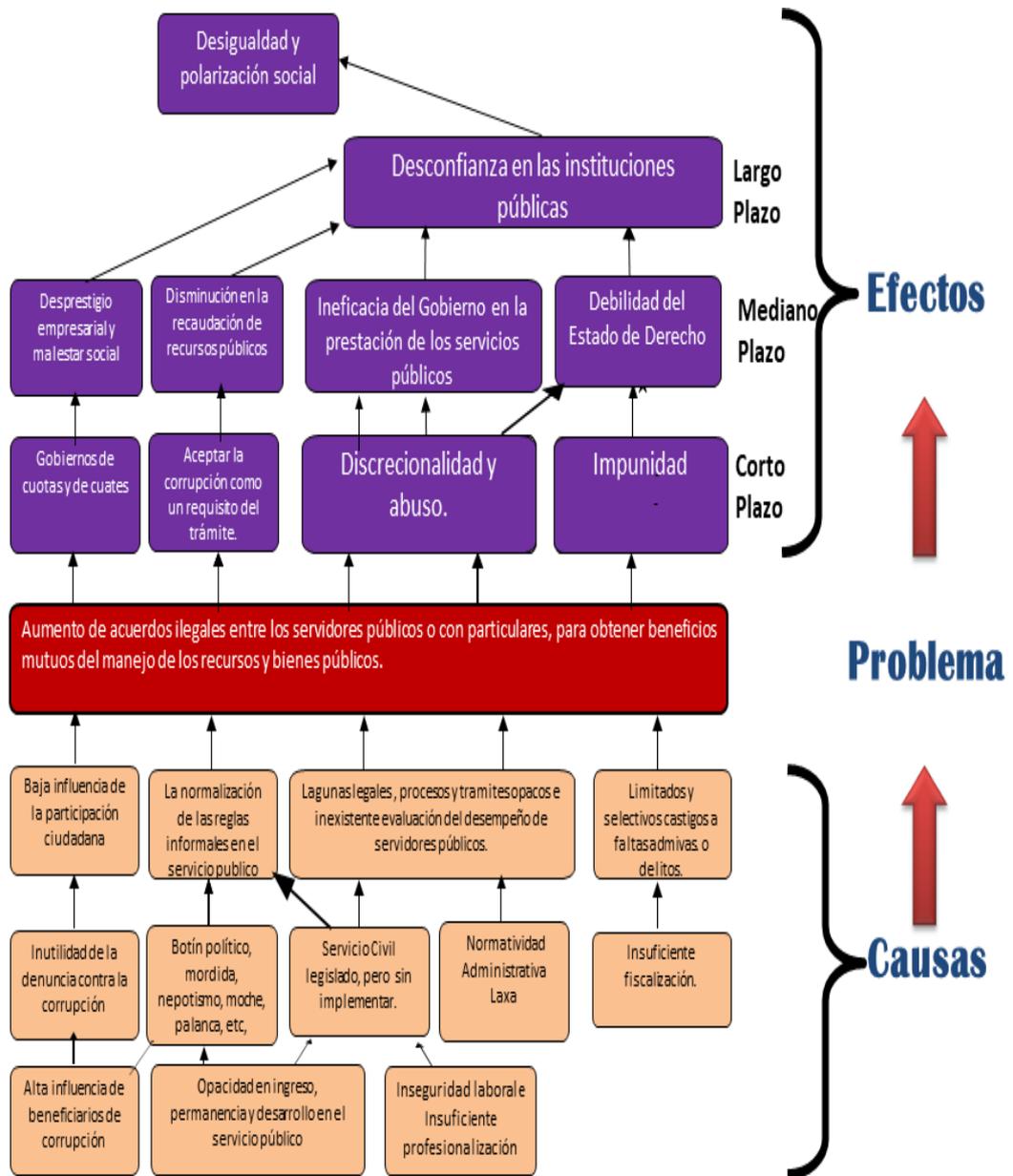
Igualmente, es necesario ampliar el análisis a la actividad administrativa que realizan todos los entes públicos, que objetivamente manejan menos recursos, pero donde los recursos intangibles, representan un espacio para actos de corrupción, toda vez que el servidor público al igual que en la administración pública, pueden actuar sin temor a ser detectado y castigado, ya que el costo del bien o servicio que proporciona es igual cero, pues dicho costo es cubierto por el ente público en su totalidad.

En consecuencia, es conveniente no dejar de lado, la modalidad propuesta por Shleifer y Vishny (1993), quienes señalan que la actividad corrupta puede realizarse “sin robo”, donde el funcionario cobra al administrado el precio fijado por el Estado del bien o servicio que vende, cuyo importe ingreso en su totalidad al erario, más la cuota corrupta ingresa al patrimonio personal del funcionario. En resumen, el fenómeno de la corrupción definido como un problema público, se refiere a:

- 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.
- 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 o tergiversación de las reglas formales.

Para sintetizar este apartado, presentamos a continuación un esquema de causas y efectos del problema público de la corrupción:

Ilustración 2. Causas y efectos del problema público de la corrupción



Fuente: Elaboración propia.

La magnitud del problema.

Actualmente no existe un método lineal que permita formular una cadena de causas y efectos claras que expliquen de raíz el problema de la corrupción, lo que ha propiciado la multiplicación de dimensiones o factores a través de los cuales se puede analizar la corrupción (individual, organizacional, sistémica, política, etc.), esta multiplicación de dimensiones y temáticas genera complejidad al momento de diseñar soluciones y programas; por lo que la presente política anticorrupción propuesta no busca ofrecer una explicación única y verdadera sobre las causas y los efectos del problema de la corrupción, sino acuerdos valorativos y de expectativas a partir de los cuales puedan construirse estrategias y acciones de políticas públicas en su prevención, detección y sanción, de actos y hechos de corrupción.

La corrupción genera preocupación entre la población, por ello con la finalidad de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global, la organización de Transparencia Internacional (TI) creó el Índice de Percepción de la Corrupción, este índice clasifica 180 países y territorios según el nivel de percepción de la corrupción en el sector público de cada uno, en una escala de cero (muy corruptos) a cien (muy limpios). A continuación, se muestra en la siguiente:

Tabla 4, los lugares que ha ocupado México, respecto a la percepción de la corrupción. Del periodo 2000 – 2022:

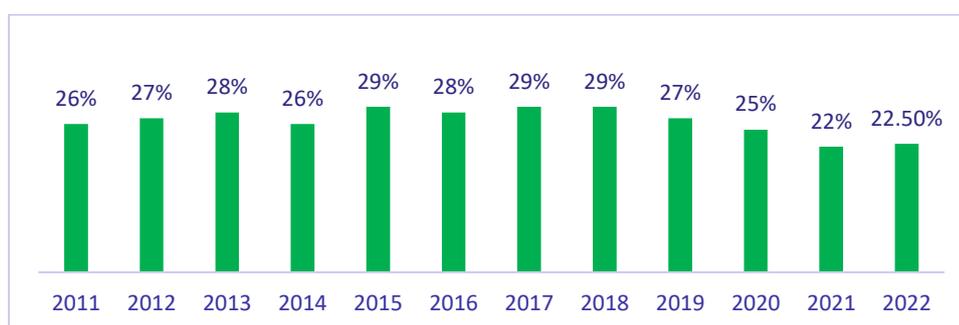
Año de evaluación	Ranking
2000	59
2001	51
2002	57
2003	64
2004	64
2005	65
2006	70
2007	72
2008	72
2009	89
2010	96
2011	100
2012	105
2013	106
2014	103
2015	95
2016	123
2017	135
2018	138
2019	130
2020	124
2021	124
2022	126

Fuente: Transparencia Internacional 2000 – 2022

Al observar las evaluaciones de TI es claro que uno de los mayores problemas que debe enfrentar el país es el de la corrupción; sin embargo, es evidente que los esfuerzos para afrontar este fenómeno han fallado o no han sido suficientes y como resultado del 2000 al 2022 México ha caído más del doble en el índice de percepción de la corrupción, al pasar de 59 al lugar 126.

Para reforzar la información emitida por TI, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el periodo 2011-2022, la corrupción ocupó de forma consistente los primeros lugares entre los problemas que más preocupan a la población en México.

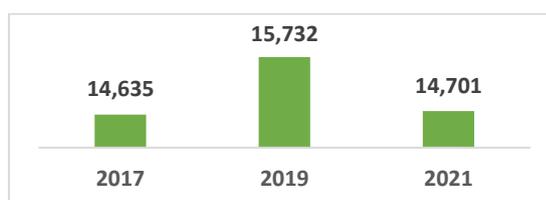
Gráfica 9. Porcentaje de la población que considera a la corrupción entre los tres problemas de mayor preocupación en el país, 2011 – 2022.



Fuente: INEGI, ENVIPE, 2011-2022.

Este sentido de preocupación puede encontrar sustento en la experiencia cotidiana de la población mexicana 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, al respecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), durante el 2021 la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14,701 por cada 100,000 habitantes a nivel nacional, cabe mencionar que en el año de 2017 y 2019 se registró una tasa de 14,635 y 15,732 respectivamente, lo que nos muestra que hay un estancamiento de las acciones implementadas para atender el fenómeno de la corrupción.

Gráfica 10. Tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción a nivel nacional en los años 2017, 2019 y 2021.



Fuente: INEGI, ENCIG 2017, 2019 y 2021

En la misma encuesta se identificó que las mujeres y los hombres no experimentan de la misma manera los actos de corrupción, ya que, de acuerdo a la ENCIG (Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental) 2021, la tasa de población, desagregada por sexo fue de 19,305 hombres y 10,312 mujeres por cada 100, 000 habitantes, lo cual muestra que los hombres experimentaron más casos de corrupción¹.

Gráfica 11. Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal desagregado por sexo en 2021.



Fuente: INEGI, ENCIG, 2021.

Derivado de lo anterior, se estima que el costo generado como consecuencia de hechos de corrupción en la realización de trámites o en el acceso de la población a servicios fue de 9,500 millones de pesos en 2021, lo que equivale a 3,044 pesos promedio por persona², mayor al registrado en el año de 2017 el cual fue de 7,218 millones de pesos siendo equivalente a 2,273 pesos por persona, considerando que el contacto con autoridades de seguridad pública, los tramites vehiculares y tramites de educación, es donde prevalecieron más los actos de corrupción en ambos periodos.

Tabla 5. Costo de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios 2021-2022.

Pago, trámite, solicitud de servicios públicos y otros contactos con autoridades	Costo a consecuencia de corrupción			Promedio de costo a consecuencia de la corrupción	
	2017	2021	Tendencia	2017	2021
Nacional	7,217,848,391	9,489,421,886	↑	2 273	3 044
Contacto con autoridades de seguridad pública	1 376 912 579	3 186 426 150	↑	861	1 767
Trámites vehiculares	542 831 769	402 392 583	↑	622	839
Trámites en el Registro Civil	48 872 184	62 344 380	↑	454	785
Pago de tenencia o impuesto vehicular	57 813 288	61 246 835	↑	604	853

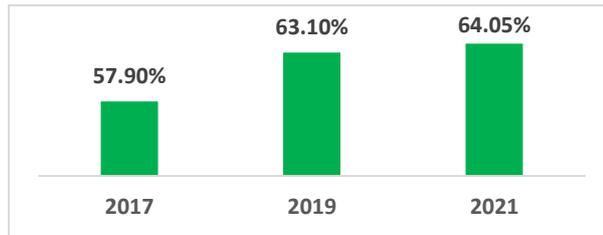
Fuente: INEGI, ENCIG 2017-2021.

¹https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

²Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

La corrupción es uno de los problemas más importantes que enfrenta el Estado de Baja California, ya que, de acuerdo con los reportes emitidos por la ENCIG revelan que durante el periodo de 2017 al 2021, a población de 18 años y más, refirió a la corrupción como el segundo problema más importante que aqueja hoy en día a la entidad (siendo el primero la inseguridad y delincuencia), aumentando 6.15% la percepción del año 2017 al 2021.

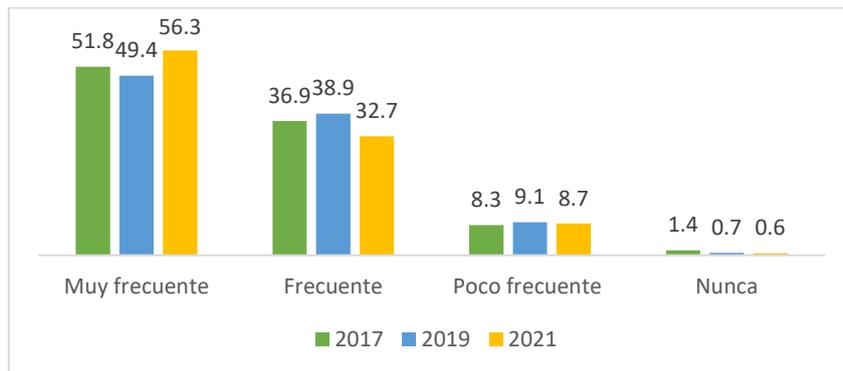
Gráfica 12. Percepción sobre la corrupción como uno de los problemas más importantes en Baja California 2017-2021



Fuente: INEGI, ENCIG 2017, 2021

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. Con base a lo anterior la ENCIG, en 2017 el 88.7% de la población de 18 años y más percibió que los actos de corrupción en la entidad son muy frecuentes, para el 2019 disminuyó a 88.3%, pero en 2021 aumento la percepción a 89%, lo que significa que los mecanismos implementados para el control del fenómeno de la corrupción no han sido suficientes, siendo evidencia de ello la percepción de la ciudadanía.

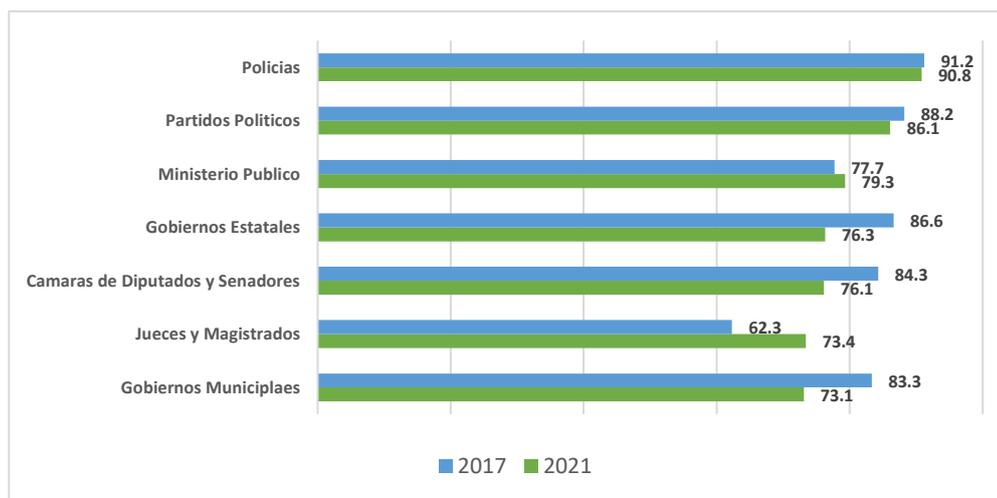
Gráfica 13. Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en Baja California.



Fuente: INEGI, ENCIG 2017, 2019, 2021.

En relación a esta percepción, la misma encuesta antes referida, detalla que entre los sectores que más destacan en la frecuencia de la corrupción del periodo de 2017 a 2021 son los policías, partidos políticos, Ministerio Público, Gobiernos Estatales, Cámaras de Diputados y de Senadores, por mencionar algunos.

Gráfica 14. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores (muy frecuente o frecuente) en Baja California.



Fuente: INEGI, ENCIG, 2017, 2021.

Es importante mencionar que la corrupción además de ser multifactorial es un fenómeno social, es decir, los ciudadanos cada día adoptan prácticas ilegales de forma natural y cotidiana, y no precisamente como un factor de último recurso, lo anterior se ve reflejado en los siguientes datos de la ENCIG 2021 sobre Baja California:

- Por cada 100,000 habitantes, 72,099 tienen conocimiento de la existencia de la corrupción al realizar un trámite.
- Por cada 100,000 habitantes, 52,803 tienen un conocido que participó en actos de corrupción.
- Por cada 100,000 habitantes, 19,384 participó en un acto de corrupción.

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

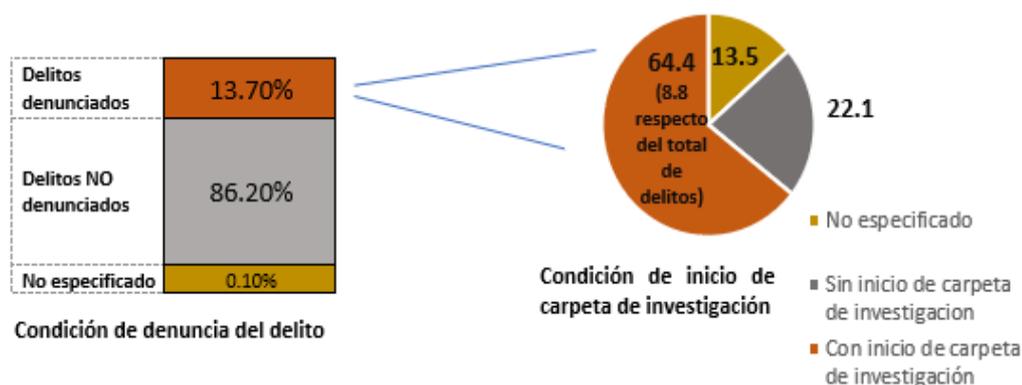
Los indicadores de percepción de la corrupción han sido criticados dada su potencial subjetividad y sesgo, sin embargo, brindan una aproximación indirecta del ambiente que perciben las personas con respecto a la eficacia de las instituciones públicas para controlar la corrupción, así como el grado de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

En el ámbito internacional, nacional y local se observa como diversas iniciativas orientadas a enfrentar el tema de la corrupción, más han tenido resultados poco satisfactorios, ya 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.

Un indicador que permite observar cómo estas estrategias basadas en esquemas de control, vigilancia y sanción no han tenido el éxito esperado en México y por lo tanto en Baja California, es el de la denuncia por parte de la ciudadanía, ya que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2022, en el año 2021 hubo un total de 870,966 delitos, de los cuales se denunció el 13.7%, sin embargo de ese porcentaje, la Fiscalía Estatal inició una Carpeta de Investigación en 64.4% de los casos, esto es, del total de delitos, se inició una Carpeta de Investigación en 8.8% de los casos.

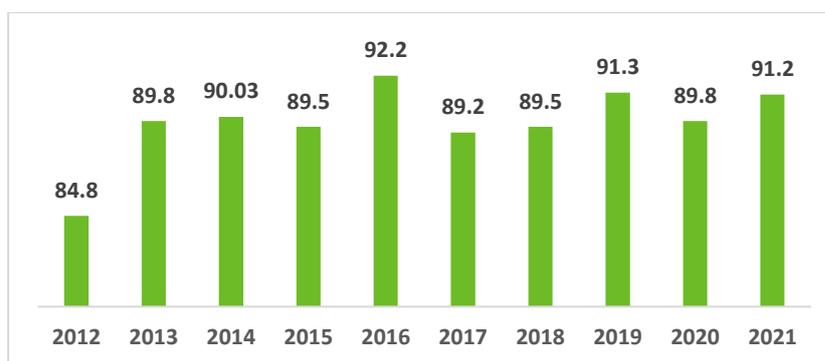
Gráfica 15 de delitos denunciados a nivel nacional en 2021.



Fuente: INEGI, ENVIPE, 2022.

Estos datos han llevado a los Baja Californianos a perder interés sobre la práctica de la denuncia, prueba de ello es el 86.2% de delitos no denunciados, de acuerdo con el ENVIPE 2022, refiere a la *cifra negra* como la estimación de los delitos denunciados sin carpeta de investigación más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició carpeta de investigación, la cual en el estado durante el 2021 corresponde al 91.2%, estas cifras son preocupantes, ya que , como se puede apreciar en la gráfica, en el periodo del 2012 al 2021, la cifra negra en Baja California tenido una tendencia creciente.

Gráfica 16. Cifra negra 2012-2021 en Baja California



Fuente: INEGI, ENVIPE, 2022

Uno de los argumentos más comunes para explicar la cifra negra o los delitos que no son denunciados ante la fiscalía del estado, es la falta de interés de los ciudadanos, de acuerdo con el ENVIPE 2022, en la entidad, entre las razones de las víctimas para NO denunciar delitos ante las autoridades destacan la pérdida de tiempo con 44.3% y desconfianza en la autoridad con 9%, las cuales responden a causas atribuibles a la autoridad, las autoridades tiene que ver en gran medida con la decisión que ha tomado la ciudadanía respecto a las denuncias, esto significa que los delitos quedan en la opacidad, sin la posibilidad de que reciban un castigo y que en consecuencia se siga cometiendo sistemáticamente por la oportunidad y beneficio que implica que los delitos se cometan sin ninguna consecuencia.

Los datos estadísticos que se mostraron anteriormente, son la muestra de que existe un problema amplio de corrupción en el estado, por lo cual se reconoce la necesidad de impulsar un modelo de Política Estatal Anticorrupción que, proponga acciones de alcance estatal y nacional y que, por otra parte, conciba a la corrupción como un fenómeno sistémico, que se materializa a través de manifestaciones muy distintas como el nepotismo, el soborno, las redes de corrupción, el lavado de dinero, el conflicto de interés, etcétera, y cuyo control requiere de medidas integrales e interrelacionadas.

Bajo este panorama es evidente la necesidad de abordar a la corrupción como un problema que aqueja a la entidad, por lo que requiere la atención debida, debe reconocerse la existencia de una creciente comunidad integrada por representantes de la academia, el empresariado, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía comprometida con el control de la corrupción que debe ser vista como un aliado estratégico en la aplicación efectiva de estas nuevas medidas.

Delimitación del problema

Corrupción e ilegalidad.

El poco conocimiento de normas y la asimetría de información sobre las mismas entre personas servidoras públicas y la ciudadanía, están sumamente relacionados, por parte de la ciudadanía tiene como consecuencia la asimetría de información sobre ellas.

La mayor parte de la población no tiene conocimiento del contenido de las leyes, y por tanto, no conoce sus derechos y obligaciones, por lo que, es más fácil intimidarles, hacerles caer en error y solicitarle dádivas a efecto de llevar a cabo un trámite o facilitarlo.

El desconocimiento de las normas no es una cuestión exclusiva entre particulares cuyas ocupaciones les alejan de la esfera jurídica, pues, por falta de capacitación existen servidoras y servidores públicos que desconocen las leyes que en principio hacen cumplir.

El desconocimiento de las leyes puede ser por dos causas, la primera es que la mayoría de las personas no saben en dónde buscar las leyes y reglamentos vigentes (o cuáles aplican), y la segunda es que, en ocasiones, las accesibilidades a las mismas son limitadas, por lo que complican o imposibilitan el acceso a las leyes vigentes en la entidad federativa que les corresponde.

La situación puede sintetizarse, en sus causas mayores así: ante la falta de cultura jurídica entre el grueso de la población, la generalidad de niveles educativos insuficientes, y las lamentables carencias en lo que refiere a la vocación de servicio del personal responsable dentro de las diferentes instituciones públicas, el desconocimiento sobre las normas para combatir la corrupción es un asunto crucial que ha de resolverse con la mayor prontitud.

Bajo esta óptica, la integridad a su vez juega parte importante en el combate a la corrupción, ya que esta no sólo implica la observancia de la ley, sino que va más allá de la juridicidad de las conductas y se debe entender más como el punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada en la

generación de valor público, el cual “es un activo intangible fundamental de cualquier sociedad y el principal producto esperado de las instituciones gubernamentales, y constituye la base para incrementar en condiciones de equidad y justicia el bienestar social y la satisfacción de las necesidades poblacionales”(ASF, 2014, p.8).

La corrupción impacta negativamente a toda institución, incluyendo a aquellas personas que trabajan para ellas (tanto en su reputación, como en su desempeño, seguridad laboral y de compromiso personal). Es preciso recobrar la confianza tanto en las instituciones, en las personas servidoras públicas y entre individuos en la sociedad en general.

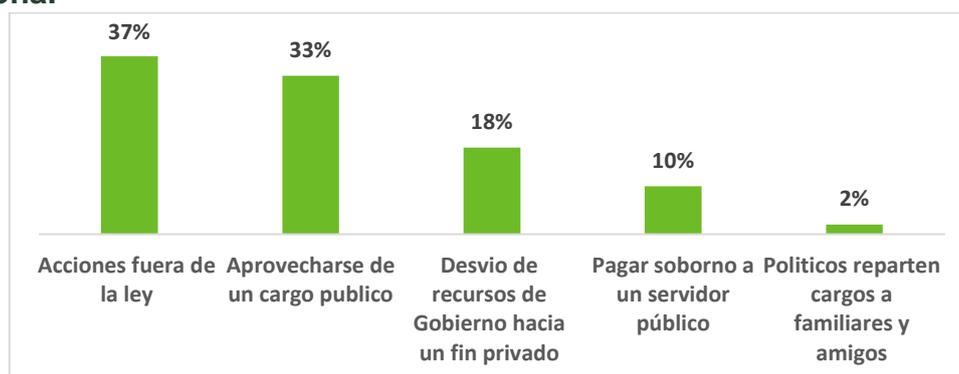
Puesto que, la confianza en las instituciones gubernamentales es un valor público resultante, en buena medida, de la adecuada ejecución de sanciones ante los abusos y actos de corrupción cometidos dentro y fuera de las dependencias de gobierno. Por este motivo importa condenar legal y socialmente a estos actos contrarios al interés público que perjudican directa e indirectamente a todos. Algo que impide ampliar esta condena, jurídica y socialmente, es la ignorancia de las normas que rigen el funcionamiento puntual del sector público.

La consulta ciudadana para la integración de la PEA y el análisis de evidencias como datos oficiales, estudios de organismos internacionales y nacionales, investigaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, etcétera, permitieron delimitar algunos rasgos que parecen caracterizar al fenómeno de la corrupción en Baja California. El primero de ellos asocia la corrupción con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue realizado por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano.

A partir de los resultados de la consulta ciudadana persona a persona, se identifica que el 61% 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.

La consulta antes referida, reveló que el 37% de los ciudadanos considera como la mejor definición de la corrupción como “las acciones fuera de la Ley que puede hacer cualquier persona (ocupe un cargo público o no)”, seguida del 33% que define a la corrupción como “el uso de cargos públicos para beneficios personales” y el 18% como el desvío de recursos o el pago de sobornos.

Gráfica 17. Definición de corrupción – consulta ciudadana persona a persona.



Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de la consulta ciudadana .

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

1) la prevalencia de altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.

2) la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad al abuso de poder.

Factor 1: Prevalencia de altos niveles de impunidad.

De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2011) la impunidad es:

“la situación de dejar sin castigo un delito cometido. Se encuentra en situación de impunidad la persona autora de un delito que no recibe el castigo establecido por la norma para esa transgresión; también aquella que recibe una pena menor que la que la justa aplicación de la ley implicaría.”³

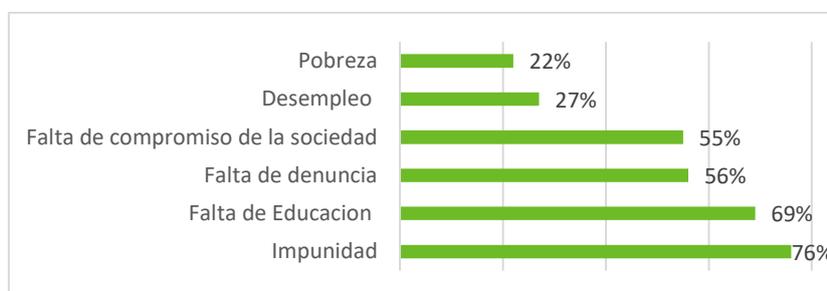
La falta de sanción puede deberse a la incapacidad de las instituciones públicas para detectar, investigar, substanciar y sancionar aquellos responsables, ya sean servidores públicos, ciudadanos o empresarios, que cometen actos de corrupción, lo cual la persistencia de altos niveles de impunidad propicia que las personas opten por cometer actos de corrupción, dado que la probabilidad de ser investigado y sancionado es mínima.

³https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_11_2011.pdf

Es importante destacar que la SNA en el proceso de integración de la PNA, realizó una consulta ciudadana a alrededor de 14 mil participantes, de los cuales la mayoría identificó a la impunidad como la principal causa de corrupción en México, por lo que les permitió detectar 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.

En Baja California, se llevó a cabo un ejercicio similar en donde se les solicitó a los 300 participantes de la consulta ciudadana, que priorizaran las causas por las que consideraban que existe la corrupción, revelando los resultados que la “impunidad” es identificada como la principal causa de corrupción en el estado.

Gráfica 18. Causas de corrupción. – consulta ciudadana persona a persona.



Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de la consulta ciudadana.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, los ciudadanos tienen una percepción amplia de la existencia de impunidad en el estado, cabe mencionar que en varios estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil, señalan la poca eficacia de las instancias encargadas para traducir las quejas presentadas por los ciudadanos en investigaciones y en sanciones, así como los largos periodos de tiempo que toma integrar y substanciar carpetas de investigación que permitan el ejercicio de la acción penal en casos de presuntos delitos por hechos de corrupción cometidos por autoridades o servidores públicos.

Una primera dimensión respecto a la impunidad sostiene su necesaria interrelación con el estado de derecho, de ahí que un claro punto de referencia sobre cómo se encuentra México y Baja California en el tema de legalidad, lo presenta el Índice de Estado de Derecho en México, elaborado por “*World Justice Project*” (*WJP 2022-2023*), el cual presenta datos e indicadores organizados en 42 sub-factores y ocho factores, donde 1 indica la mayor adherencia al Estado de Derecho.

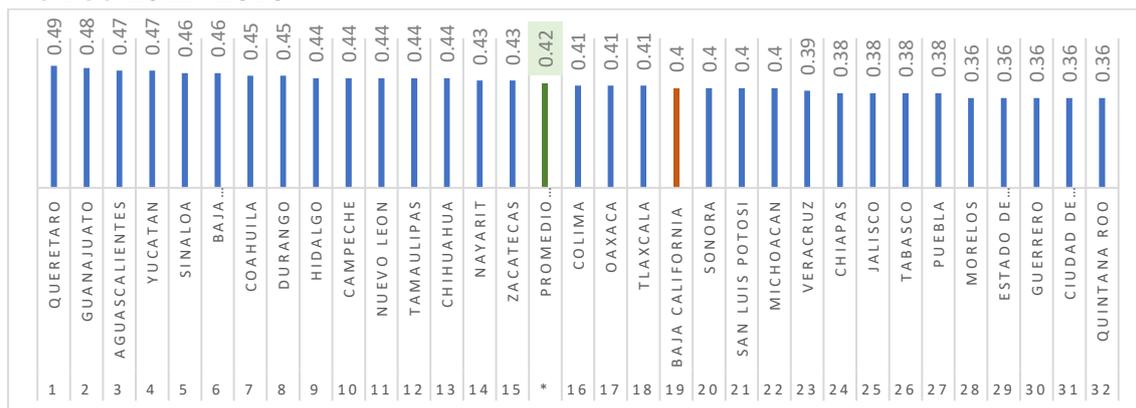
Los factores y sub-factores antes mencionados reflejan las experiencias cotidianas y percepciones de las personas que viven en la entidad. para una mejor comprensión al respecto se presentan los puntos que integran los ocho factores con sus correspondientes sub-factores:

1. Límites al poder gubernamental	2. Ausencia de corrupción	3. Gobierno Abierto	4. Derechos Fundamentales
<p>1.1 El poder legislativo local es un contrapeso eficaz del gobierno estatal.</p> <p>1.2 Los servidores del gobierno estatal son sancionados cuando abusan de sus funciones o no cumplen la normatividad.</p> <p>1.3 Los organismos de fiscalización y control son un contrapeso eficaz del gobierno estatal.</p> <p>1.4 Los servidores públicos son sancionados cuando incurren en conductas indebidas.</p> <p>1.5 La sociedad civil, los partidos políticos y la prensa son un contrapeso eficaz del gobierno estatal.</p> <p>1.6 Las elecciones son libres, limpias y transparentes.</p>	<p>2.1 Los servidores del poder ejecutivo estatal no incurren en actos de corrupción.</p> <p>2.2 Los servidores del poder judicial no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados.</p> <p>2.3 Los servidores de los sistemas de seguridad y de procuración de justicia no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados.</p> <p>2.4 Los servidores del poder legislativo no abusan de sus funciones para obtener beneficios privados.</p>	<p>3.1 Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones.</p> <p>3.2 El derecho a la información pública se garantiza efectivamente.</p>	<p>4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación.</p> <p>4.2 El derecho a la vida y a la seguridad de las personas se garantiza efectivamente.</p> <p>4.3 El debido proceso legal de los acusados se garantiza efectivamente.</p> <p>4.4 El derecho a la libertad de opinión y expresión se garantiza efectivamente.</p> <p>4.5 El derecho a la libertad religiosa y de culto se garantiza efectivamente.</p> <p>4.6 El derecho a la privacidad se garantiza efectivamente.</p> <p>4.7 El derecho a la libertad de asamblea y asociación se garantiza efectivamente.</p> <p>4.8 Los derechos laborales se garantizan efectivamente.</p>

5. Orden y Seguridad	6. Cumplimiento regulatorio	7. Justicia Civil	8. Justicia Penal
<p>5.1 Ausencia de homicidios.</p> <p>5.2 Ausencia de crímenes.</p> <p>5.3 Las personas se sienten seguras.</p>	<p>6.1 La normatividad y las regulaciones gubernamentales se cumplen de manera efectiva.</p> <p>6.2 Ausencia de corrupción en la aplicación de normas y regulaciones gubernamentales.</p> <p>6.3 Resolución efectiva y eficiente de los procedimientos administrativos.</p> <p>6.4 El debido proceso se garantiza efectivamente en los procedimientos administrativos.</p> <p>6.5 El gobierno estatal no expropia ilegalmente y sin otorgar una compensación adecuada.</p>	<p>7.1 Las personas conocen sus derechos y confían en las instituciones del sistema de justicia civil.</p> <p>7.2 Las personas tienen acceso a información y asesoría legal asequible y de calidad cuando enfrentan problemas legales o disputas.</p> <p>7.3 Las personas pueden resolver sus problemas legales fácilmente y sin altos costos ni procesos burocráticos.</p> <p>7.4 El sistema de justicia civil es imparcial, independiente y libre de corrupción.</p> <p>7.5 El sistema de justicia civil garantiza un proceso de calidad.</p> <p>7.6 El sistema de justicia civil es expedito.</p> <p>7.7 Las resoluciones de los tribunales civiles y administrativos se ejecutan efectivamente.</p> <p>7.8 Los mecanismos alternativos de solución de controversias son accesibles, imparciales y expeditos.</p>	<p>4.1 Trato igualitario y ausencia de discriminación.</p> <p>4.2 El derecho a la vida y a la seguridad de las personas se garantiza efectivamente.</p> <p>4.3 El debido proceso legal de los acusados se garantiza efectivamente.</p> <p>4.4 El derecho a la libertad de opinión y expresión se garantiza efectivamente.</p> <p>4.5 El derecho a la libertad religiosa y de culto se garantiza efectivamente.</p> <p>4.6 El derecho a la privacidad se garantiza efectivamente.</p> <p>4.7 El derecho a la libertad de asamblea y asociación se garantiza efectivamente.</p> <p>4.8 Los derechos laborales se garantizan efectivamente.</p>

De acuerdo con dicho índice, todas las entidades federativas del país están 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 lo son la justicia civil, la justicia penal y el cumplimiento regulatorio, siendo el promedio nacional de 0.42 donde Baja California ocupa la posición diecinueve.

Gráfica 19. Posiciones y puntajes del Índice de Estado de Derecho en México 2022–2023



Fuente: WJP 2022-2023.

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

Para comprender la discrecionalidad como causa o motivo de corrupción y/o abuso de poder, es conveniente conocer el concepto o definición de lo que se entiende por discrecionalidad. En ese sentido, la discrecionalidad se puede entender como el margen de maniobra con el que cuentan instituciones y servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y funciones a través del uso de criterios de interpretación técnicos en la toma de decisiones y en la aplicación de normas y regulaciones administrativas.

Darle cuerpo a la discrecionalidad mediante su conceptualización, hace factible la delimitación del problema, y se presenta mayormente cuando en su ejercicio por las autoridades en la justificación de sus actos y decisiones, se alejan de sus causas mínimos.

La prestación del servicio público en sus diferentes modalidades y de acuerdo con la materia o sector del que se trate, requiere de estándares que acrediten y justifiquen, por un lado, el apegarse a la legislación que lo regula, y por otro, los que justifican la orientación y búsqueda de los fines y cometidos públicos, con el claro sentido de que prevalezca el interés general.

Por ello, las decisiones que, por razones justificadas en la normatividad, facultan a las autoridades a la emisión de actos, deben quedar sustentadas en criterios tales como:

- I.- Principios técnicos en la emisión de actos jurídico-administrativos.
- II.- Procesos imparciales en la toma de decisiones.
- II.- Aplicación transparente y justificable de objetivos de interés público.

En este sentido, la Red por la Rendición de Cuentas (RRC, 2018) destaca la existencia de los problemas que enfrenta el Estado mexicano, que propician condiciones de arbitrariedad y abuso de poder, entre ellos se encuentran:


La falta de articulación de un servicio público profesional a escala estatal (captura de puestos).


Amplios márgenes de discrecionalidad e ineficiencia en el ejercicio de los recursos públicos (captura del presupuesto)


Márgenes de opacidad y posible arbitrariedad, que prevalecen en múltiples espacios críticos de toma de decisiones (captura de las decisiones).

Por su parte, como se mencionó anteriormente el “Índice de Estado de Derecho en México” (2022-2023), nos permite apreciar la evaluación que obtuvo Baja California en cada uno de los factores, por ejemplo, en los temas que obtuvo mayor puntuación fueron en Gobierno abierto con 0.55 puntos y derechos fundamentales con 0.52, respecto de los temas con menor puntuación fueron en ausencia de corrupción y orden y seguridad.

Tabla 6. Factores del Índice de Estado de Derecho: puntuación y posición de Baja California.

	Factor	Puntaje de Baja California	Posición
	Límites al poder gubernamental	0.40	24/32
	Ausencia de corrupción	0.37	15/32
	Gobierno abierto	0.55	4/32
	Derechos fundamentales	0.49	15/32
	Orden y seguridad	0.26	31/32
	Cumplimiento regulatorio	0.39	12/32
	Justicia civil	0.38	14/32
	Justicia penal	0.37	16/32

Fuente: WJP 2022-2023.

En cuanto a Límites del Poder Gubernamental, el Índice de Estado de Derecho, incluye temas relacionados como la impunidad, la existencia de mecanismos eficaces de sanción, y otros 51 vinculados directamente desde el poder legislativo como de las instancias de fiscalización y control que potencialmente pueden asegurar en ejercicio imparcial de autoridad. Los Límites de Poder Gubernamental, el promedio general de las entidades federativas fue de 0.42, donde Baja California se encuentra posicionada en el vigésimo lugar a escala nacional.

Continuando con el análisis, al revisar el estudio de Casar (2016) “*Anatomía de la Corrupción*” de Mexicanos Contra la Corrupción (MCCI), se observa que, el 14% de los mexicanos considera que las leyes están elaboradas primordialmente, para defender los beneficios e intereses de la gente con poder o como pretexto para cometer arbitrariedades.

De acuerdo con el Libro Blanco de la consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción elaborado por la RRC, se destaca la importancia de fortalecer los mecanismos de control interno existentes orientados a delimitar la actuación de servidores públicos y a vigilar el desarrollo de procesos institucionales, que permitan brindar certeza dentro de la administración.

Esta conclusión coincide con este factor de riesgo para la ocurrencia de hechos de corrupción, y enfatiza la necesidad de fortalecer instituciones, procesos y capacidades de los servidores públicos.

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 internos en las administraciones públicas que permitan incrementar la transparencia, predictibilidad e imparcialidad de las decisiones de gobierno.

De esta manera, la inclusión de estos controles resulta clave para el fortalecimiento de sistemas de gestión y la reducción de espacios de ambigüedad y opacidad, de manera que la implementación y aplicación efectiva de los sistemas de gestión, permita establecer estándares mínimos de actuación del servicio público bajo principios de legalidad, profesionalismo, integridad e imparcialidad.

Corrupción y norma social

Con respecto a las experiencias cotidianas de la población, nos muestra la existencia de una percepción generalizada de que la corrupción prevalece como regla, y no como una excepción, uno de los principales problemas del combate a la corrupción es que es normalizada por la sociedad, de tal forma que ésta es reconocida como una conducta socialmente aceptada y cotidiana, esta normalización ha llegado a tal grado que se asume como un problema culturalmente arraigado e inherente al estilo de vida de la sociedad mexicana. Esto quiere decir que la corrupción se concibe como una condición permanente de interacción entre la sociedad y el gobierno. Esta causa, a su vez, puede ser explicada por tres sub-causas:

- a) los beneficios individuales de cometer un acto de corrupción son mayores a los costos;
- b) la corrupción se ha interiorizado como una forma de interacción social aceptada;
- c) la necesidad de cometer actos de corrupción.

Respecto a que la corrupción se ha interiorizado como una forma de interacción social aceptada, es necesario aclarar como en las conductas cotidianas de una población se reproducen formas típicas de interacción social, entre las que destacan: intercambio, competencia, cooperación, conflicto y coerción (Goffman, 1969). En este sentido, los procesos de acción y reacción de los individuos se ven fundamentalmente condicionados por elementos clave que guían sus conductas: creencias, preferencias y limitantes (Fehr y Gintis, 2007).

Por lo que, la alta percepción de corrupción en México extendida por todo el territorio nacional parece menos un resultado fijo y más un proceso dinámico, fundamentado en los múltiples actos de corrupción que, a pesar de ser identificados, no son perseguidos ni denunciados suficientemente. En ocasiones esta falta de denuncia y persecución ocurre por la franca utilidad de no actuar así. Si los actos de corrupción son preferibles a los procedimientos establecidos, se erosiona la noción de negatividad que en otras circunstancias rodea a la corrupción. Dicha percepción, en que la corrupción resulta en ocasiones preferible o necesaria está difundida y confirmada por la experiencia cotidiana, lo que termina por modificar las creencias de la población, ajustando consecuentemente sus preferencias.

Dado que los actos de corrupción forman parte de los elementos clave de la interacción social efectiva, de la cotidianidad de millones de mexicanos, es lógico que estas prácticas hayan atravesado el umbral de la prohibición ética, para integrarse de lleno al a las formas de interacción aceptadas. Por

supuesto, conservando un espacio de indefinición o de valoración diferenciada entre los diferentes grupos sociales, esto en función de la posición que ocupen circunstancialmente (sean servidores(as) públicos(as), o particulares, sea que se beneficien directamente de la corrupción o les resulte un agravio que deban soportar). Además de practicarse intermitentemente conforme a la conveniencia del caso que se presente. Este proceso que repercute en las conductas cotidianas, al volverse parte del horizonte diario de expectativas de la población, modifica entonces ciertos aspectos de la cultura.

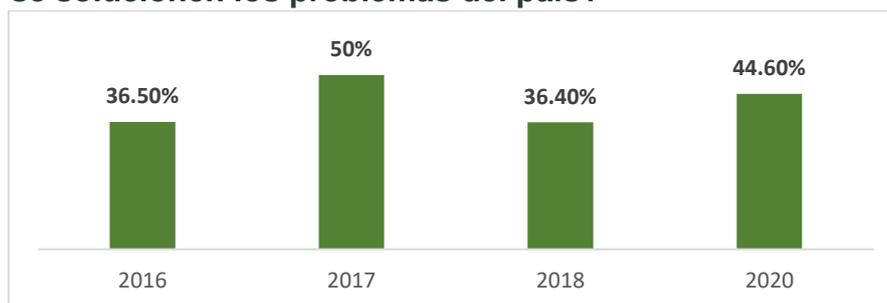
A nivel regional, México es uno de los países con mayor normalización de la corrupción, ya sea al momento de interactuar con un policía, al ser sometido a un proceso judicial o a tener cualquier tipo de contacto con las instituciones públicas.

En esta línea, con base en datos del Barómetro Global de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional, para el año 2019, la normalización de la corrupción en México es un fenómeno existente, puesto que el 79% de las y los mexicanos opinan que es socialmente aceptable denunciar un acto de corrupción. Lo que implica que la otra parte de la población encuestada considera algo contrario a lo que legalmente se esperaría de la ciudadanía que fue testigo o víctima de actos de corrupción. Por ello, ante la falta de sanción social ha de entenderse como la responsabilidad pendiente desde el conjunto de la sociedad para contribuir decisivamente a la solución del problema de corrupción, que de cumplirse puede ser el factor de cambio en la permisividad que rodea muchos de las disposiciones, creencias y expectativas sobre los actos de corrupción (UVSNA, 2018).

Un dato de gran relevancia es conocer si la ciudadanía considera la corrupción como una parte normal de la política, como algo necesario para facilitar los procesos burocráticos. En ese sentido, 22% de las y los mexicanos piensa que el soborno es justificado (Romero, 2018, citado en UVSNA, 2018).

Al respecto, información de Latinobarómetro muestra que un porcentaje importante de la población en México acepta la corrupción en la medida que resuelva problemas de su vida cotidiana. En este sentido, información de las ediciones 2016, 2017, 2018 Y 2020 de este estudio, señalan que entre 36.4% 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”.

Gráfica 20. ¿se puede pagar por cierto grado de corrupción, siempre y cuando se solucionen los problemas del país?



Fuente: Latinobarómetro, 2016-2020. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Como se ha mencionado en el cuerpo de la PEA, el SNA realizó una consulta nacional a través de una encuesta en línea, la cual identificó como resultados relevantes los siguientes:

- Uno de cada cinco participantes consideró que la corrupción debería definirse desde una dimensión social.
- El 17% consideró la falta de involucramiento de la ciudadanía como una de las causas principales del fenómeno.
- Un tercio de los encuestados consideró que el control de la corrupción radica en el comportamiento de todos los mexicanos.
- Los participantes de la consulta se centraron en medidas coercitivas como propuestas más relevantes para controlar la corrupción, en cambio el fortalecimiento de la participación social no alcanzó el 20%.

Como se puede apreciar en los resultados anteriores, los ciudadanos consideran que su participación en el control de la corrupción no es necesaria, que la solución está más orientada a medidas de control por parte del gobierno, sin embargo, estudios a nivel internacional han establecido una correlación positiva entre la gobernanza y la disminución de la corrupción, entendido el concepto de gobernanza como la participación de la sociedad en la toma de decisiones, es decir, a mayor gobernanza menor niveles de corrupción y viceversa, a menor gobernanza en los países existen mayores niveles de corrupción.

En el caso de Baja California, de acuerdo con la consulta en línea, los ciudadanos consideraron “la falta de compromiso de la sociedad”, como la cuarta causa de la corrupción de 6 opciones a elegir, se detectó que consideraron el “involucramiento de los ciudadanos en el combate a la corrupción”, como la tercera herramienta para su combate, siendo la herramienta más importante, la de “mejorar las leyes e imponer castigos más severos a los corruptos”.

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:

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

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

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

Las interacciones entre el gobierno y sociedad dan lugar a la formación de normas y conductas sociales, que resultan en ocasiones, en reglas informales y requisitos o condiciones de facto, que pueden derivar en diversas prácticas corruptas.

Es necesario, mencionar que la corrupción no está relacionada con un patrón cultural o valorativo de una sociedad, sino que es el orden social (formal e informal) el que establece el contexto, reforzando las expectativas sobre lo que se puede esperar del comportamiento de los demás.

La persistencia de áreas de riesgo, que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites y acceder a programas y servicios públicos, así como, deficientes reglas en materia de contrataciones públicas, y asociaciones público-privadas son los puntos más frecuentes de distorsión de contacto entre las instituciones de gobierno y la sociedad.

Lo anterior obedece en parte, a deficientes mecanismos de colaboración y al intercambio de información para la contención de riesgos en trámites gubernamentales, acceso a servicios y programas; por otra parte, a la ineficiencia en los esquemas de transparencia y mecanismos de gobierno abierto que propicien la disminución de barreras de entrada, la vigilancia y la colaboración social, para evitar riesgos de corrupción; así como ineficaces esquemas de homologación, mejora y evaluación en la operación de trámites, servicios y programas públicos y, falta de adopción de reglas para los procesos de compras públicas a nivel estatal.

Al respecto, se proporcionan los siguientes datos estadísticos relevantes, los cuales sirven como evidencia de la distorsión que existe entre el gobierno con la sociedad (ciudadanía y empresariado):

- *El Índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas 2021 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) explica*

que, entre 2018 y 2020 aumentó el riesgo de corrupción en las compras públicas en 147 de 247 instituciones federales (59%), por la falta de competencia, poca transparencia e incumplimiento de la ley. Además, la Administración Pública Federal utiliza los procesos de excepción como la regla de contratación.

- El IMCO identificó que las compras públicas en México obstaculizan la libre competencia entre empresas y proveedores. Del 2018 al 2020, el uso de procesos de excepción, como adjudicaciones directas e invitaciones restringidas, aumentó de un 35% a 43% respectivamente, siendo en el 2020 el año donde el monto por adjudicación directa rompió récord histórico.
- De acuerdo con datos de Compranet, en el 2020 el Gobierno federal realizó adjudicaciones directas por más de 205 mil 195 millones de pesos, lo que representa 43% del monto contratado en todo el año. En contraste, durante el mismo año, las compras realizadas por licitación pública alcanzaron apenas 40%. Esta es la primera vez desde que hay registros en Compranet que los recursos destinados a adjudicaciones directas por el Gobierno federal son mayores a los contratados mediante licitaciones públicas.
- Entre 2018 y 2020 el Gobierno federal adjudicó más de 4 mil millones de pesos a empresas de reciente creación, es decir, que fueron constituidas menos de un año antes de recibir un contrato. Además, contrató a empresas con inexistencia de operaciones de acuerdo con el listado del SAT por más de 256 millones de pesos.
- De acuerdo con la ENCRIGE 2020, el 72.6% de los establecimientos consideraron que se ven orillados a participar en actos de corrupción con el fin de agilizar algún trámite; 37.9% señaló que otro motivo importante para cometer un acto de corrupción es para evitar multas o sanciones y 34.9% mencionó como razón la obtención licencias o permisos. El 24% consideró que la corrupción se presenta para ganar contratos gubernamentales o para participar en licitaciones.
- De acuerdo con la ENCIG 2021, el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 65%, seguido de los trámites relacionados con el Ministerio Público 24%.

Estos datos muestran los importantes retos que enfrenta México para disminuir los riesgos de corrupción en todos aquellos puntos de contacto que vinculan al gobierno con la sociedad.

Sin embargo, también es un problema que debe combatir en lo particular cada una de las entidades federativas, en Baja California, por ejemplo, de acuerdo con el ENCIG 2021, la tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados fue de 19,384 por cada 100 mil

habitantes, mayor respecto a la tasa que reporto en 2019 la cual fue de 11, 330 por cada 100 mil habitantes.

Es por lo anterior, que resulta importante resaltar que cada tipo de interacción que hay entre el gobierno y sociedad, presenta problemáticas propias, por lo que identificar cada una de ellas, permitirá el diseño de soluciones que ayuden a asegurar que todos estos puntos de contacto orienten las relaciones entre gobierno y sociedad bajo premisas de legalidad e imparcialidad.

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

Este factor está relacionado con la importancia de la participación ciudadana en el control de la corrupción, como sustento, de acuerdo con datos emitidos por Latinobarómetro 2016, de 1200 encuestados en nuestro país 883 personas indicaron estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “La gente común puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, de las cuales 464 fueron mujeres y 419 hombres.

Tabla 7. Está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones. La gente común puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción.

	Sexo del entrevistado		
	Total	Hombres	Mujeres
Muy de acuerdo	410	194	216
De acuerdo	473	225	248
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	103	62	40
En desacuerdo	116	63	53
Muy en desacuerdo	38	18	20
No sabe	60	15	45
(N)	1200	577	622

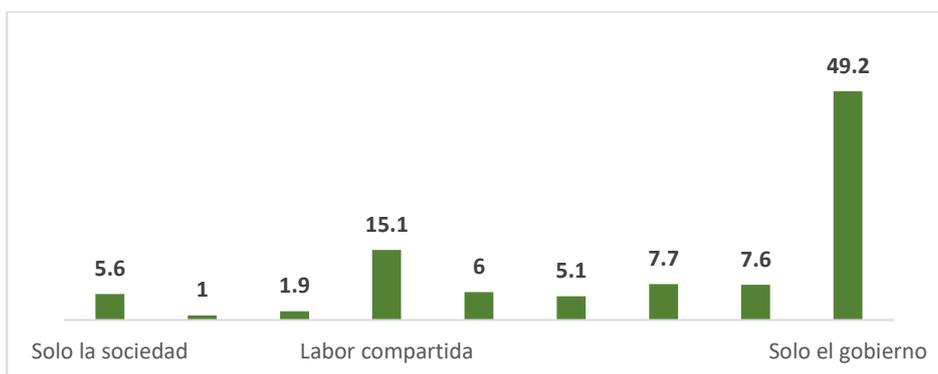
Fuente: Latinobarómetro 2016, se puede consultar en <file:///C:/Users/ltorres/Downloads/F00008885->

[Latinobarometro_2016_Resultados_por_Sexo_y_Edad_Mexico_2016%20\(1\).pdf](#)

Sin embargo, de acuerdo con la Política Nacional Anticorrupción, un dato que resulta clave sobre los retos que se enfrentan para lograr un involucramiento efectivo de la sociedad en el control de la corrupción se desprende de la Encuesta de Movilidad Social 2015 de El Colegio de México.

Preguntando de manera expresa quién debería resolver el problema de la corrupción en México, la mitad aseveró que es una cuestión que debe ser resuelta “solo por el gobierno”, mientras que sólo 11% de personas entrevistadas reconoció de forma equitativa la responsabilidad social y gubernamental en el combate de este problema.

Gráfica 21 . En una escala de 1 al 10, donde 1 es totalmente por la sociedad y 10 es totalmente por el gobierno, ¿en dónde te ubicas en tu creencia de quién debe resolver el problema de la corrupción?



Fuente: El Colegio de México, Encuesta de Movilidad Social, 2015, disponible en: <https://movilidadesocial.colmex.mx/index.php/encuesta>

Los datos anteriormente mencionados, son congruentes con los resultados obtenidos en la consulta ciudadana de Baja California, donde la opción “que se involucren más los ciudadanos en el combate a la corrupción” obtuvo únicamente 43 puntos, lo cual indica que no es considerada una herramienta importante para combatir la corrupción.

Lo anterior podría indicar la falta de compromiso de los ciudadanos en la función pública, o que se desconozca el papel fundamental que implica en el combate a la corrupción el modelo de gobierno abierto o participativo, de ahí que resulte entonces primordial promover la importancia de la participación ciudadana como método de combate a la corrupción en Baja California.

Por otra parte, existe información que nos permite identificar los problemas que existe para controlar el fenómeno de la corrupción en el sector empresarial, como es la información emitida por MCCIS en su estudio *Integridad Corporativa 500* destaca que, dentro de las 500 empresas más grandes radicadas en México, sólo 60% cuenta con códigos de ética para sus empleados, la mitad cuenta con políticas de regalos o ha establecido prohibiciones para pagar sobornos, y sólo 20% cuenta con políticas para prevenir el lavado de dinero o el fraude interno.

Este mismo estudio identifica que sólo dos de estas 500 empresas alcanzan una calificación superior a 90 puntos, en una escala de 0 a 100, en la evaluación de sus políticas y prácticas de integridad, mientras que 309 (esto es, más de 60% de las empresas evaluadas) obtuvieron una calificación inferior a 50 puntos. Por lo anterior, involucrar a la iniciativa privada para generar mecanismos que controlen la corrupción será fundamental en el Estado.

Con base a la evidencia anteriormente expuesta, la PEABC 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 sólo se centren en disuadir actos de corrupción, sino que también generen cambios graduales en la percepción de la sociedad sobre este problema.

El fenómeno de la corrupción desde una visión sistémica

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

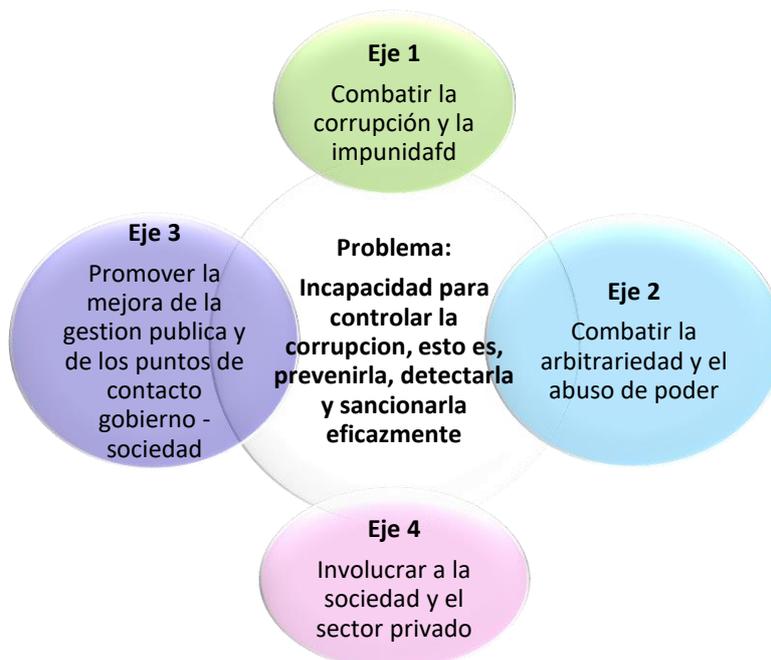
Esta PEABC, debe concebir la corrupción como un fenómeno sistémico que se sustenta en la interacción de múltiples factores de riesgo a nivel institucional, organizacional y de gestión que propicia la prevalencia de la corrupción como norma⁴.

Partiendo de este enfoque, en concordancia de la PNA, la presente PEA entiende la corrupción como "...un orden social que basa sus formas de intercambio en las relaciones particulares, arbitrarias, excluyentes, privadas y de favoritismo" y por orden social se hace referencia al conjunto de instituciones formales e informales lo que implica concebir la corrupción como un fenómeno institucional que regula el comportamiento de los agentes sociales".

⁴ Véanse Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 119-152, disponible en: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484>; Jan Teorell, Corruption as an Institution: Rethinking the Nature on Origin of the Grabbing Hand, QoG Working Paper Series, 2007, pp. 1-24, disponible en: https://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1350/1350653_2007_5_teorell.pdf

La PEABC pretende crear la coordinación de acciones de todos los entes públicos que integran la entidad y el involucramiento de los distintos sectores de la sociedad, a fin de asegurar un control efectivo de las distintas manifestaciones de la corrupción. Estos procesos de coordinación e involucramiento se proponen a partir de cuatro ejes estratégicos alineados a la PNA, los cuales se muestran en la siguiente ilustración:

Ilustración 3. Cuatro ejes estratégicos alineados a la PNA



Esta política parte 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, substanciación y sanción); así como de aquellos elementos de naturaleza social, arraigados en valores y prácticas, que propician el mantenimiento de la corrupción como una norma social eficaz.

Diagnóstico

En este apartado se presenta el diagnóstico del problema público de la corrupción, a partir del cual se establecen las prioridades de la Política Estatal Anticorrupción de Baja California, estructurado en línea con los ejes de la PNA. Por lo que, el apartado se organiza en cuatro secciones: Impunidad, Espacios que propician la arbitrariedad y el abuso de poder, Puntos de contacto entre gobierno y sociedad Involucramiento social; en cada una de ellas, se analizan percepciones, datos y evidencias que, contextualizan el fenómeno de la corrupción en Baja California.

Es importante acotar que, hasta el momento, como lo señala Castañeda (2016) apoyado en los estudios de Elbahnasawy y Revier (2012); Salinas y Salinas (2007):

“dados los incentivos que hay para los implicados de mantener sus actuaciones ocultas, la corrupción como hecho ilegal no puede medirse directa y objetivamente. Por tal motivo, se hace necesario acudir a índices que no miden el valor al que asciende el detrimento del erario, sino la percepción que tienen ciertos agentes (por ejemplo, expertos, ciudadanos y empresarios) de la extensión y frecuencia de los hechos de corrupción”. (p.112)

En este sentido, el diagnóstico está respaldado en las subjetividades, porque actualmente los instrumentos de medición están enfocados en conocer la percepción de las personas sobre el fenómeno de la corrupción, sin embargo, durante la implementación de las prioridades de la PEABC, será necesario diseñar instrumentos con indicadores específicos, para medir los elementos objetivos de los actos corruptos.

Por ello, el diagnóstico refleja los principales hallazgos y elementos identificados en el proceso de consulta pública, la investigación de gabinete, los datos e información contenidos en la PNA, complementada con la limitada información generada por instituciones públicas locales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Dicho esto, pasamos al análisis diagnóstico del primer apartado.

Impunidad

La existencia de sistemas de control administrativo y de procuración e impartición de justicia eficaces es una condición básica para que la investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y de presuntos delitos por hechos de corrupción; de ahí que la débil aplicación de estos mecanismos de prevención en el combate al fenómeno de la corrupción, genera incentivos para que los actores -ya sean autoridades, servidores públicos, empresarios o ciudadanos particulares- participen en hechos de corrupción debido a que las posibilidades de ser detectados, investigados y sancionados son pequeñas; es por ello, que en estos escenarios prevalece la impunidad, la cual puede entenderse como la falta de sanción ante las faltas o los delitos cometidos.

Como punto de partida para el análisis de la impunidad, es importante considerar lo planteado por Juan Antonio Le Clercq Ortega (2018), en su artículo “El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad”, publicado en Espacios Públicos, sostiene que la impunidad se conforma necesariamente por una doble dimensión, la primera, de estado de derecho (lo que refiere tanto a la existencia de leyes, su contenido específico y las autoridades responsables de garantizar su cumplimiento); y la segunda, de condiciones político institucionales y sociales que permiten, toleran o justifican la violación de las leyes y obstaculizan el pleno acceso a la justicia. En sus dos dimensiones involucra por igual problemas estructurales y de diseño institucional al igual que las condiciones político-sociales que determinan y explican su reproducción cotidiana.

Acorde al concepto de impunidad citado, las diferentes dimensiones de la impunidad afectan al estado de derecho y debilitan el tejido social, en la medida en que implican una violación al principio de legalidad o exhiben la falta de acceso a la justicia a causa de la misma ley, es decir, los servidores públicos y los particulares actúan fuera o aprovechándose de los espacios del marco legal, buscando satisfacer en muchos casos, intereses específicos y particulares diferentes al interés común para su beneficio o el de terceros.

Sin embargo, otros autores como Pérez (2018) señalan que es necesario un concepto más amplio de impunidad, y no solo verlo desde el punto de vista de delito, ya que se pueden presentar diversos actos arbitrarios de la autoridad que a su vez permanecen sin castigo o que no se consideran como delitos. “La impunidad va más allá de la ausencia de castigo, es un fenómeno que tolera y que promueve el crimen sin consecuencias para el que agrede a la sociedad. [...] Estas bases teóricas que ayudan a revisar la relación

dinámica entre impunidad y desigualdad se vuelven más tangibles al acercarse al plano práctico de la realidad social.”

La impunidad se puede presentar a través de diferentes vertientes y causas, ya sea por simple negligencia, ineficacia o incapacidad de las instituciones administrativas o judiciales responsables de sustanciar los expedientes encaminados a detectar, investigar, substanciar y sancionar a los corruptos por faltas administrativas o delitos; también se puede presentar de manera coactiva por terceros mediante intimidación, amedrentamiento, violencia, sobornos, o por espacios legales que dejan en el servidor público la facultad de hacer, no hacer e incluso simular determinada actividad, para beneficiar a una de las partes involucradas en dichos procesos judiciales o administrativos, sin exigirles responsabilidad alguna.

Se han identificado al menos tres tipos de impunidad:

- **Impunidad por ineficacia:** es el tipo de impunidad que resulta de la negligencia, indiferencia, falta de recursos o corrupción del sistema administrativo o judicial.
- **Impunidad de la mafia:** es aquella que se produce a consecuencia de la intimidación, amedrentamiento y violencia infligidos por los grupos de mafiosos hacia los servidores o sus familiares.
- **Impunidad de clase:** es cuando la falta de respuesta del sistema judicial tiene como base el hecho de que los sospechosos sean personalidades públicas de peso político y económico.

Por otra parte, según el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX) 2020, elaborado por la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP), México empeora en los índices de impunidad global y estatal, debido a que el país se encuentra clasificado con índices muy altos de impunidad obteniendo una calificación de 49.67 puntos de 100, ocupando el lugar número 60 de 69 países que integran el estudio, durante el 2020 en comparación con los datos arrojados el 2017 donde ocupó la posición número 65⁵.

Tabla 8. Índice Global de Impunidad de México 2017 – 2020.

País	IGI 2017	Posición	IGI 2020	Posición
México	69.21	65	49.67	60

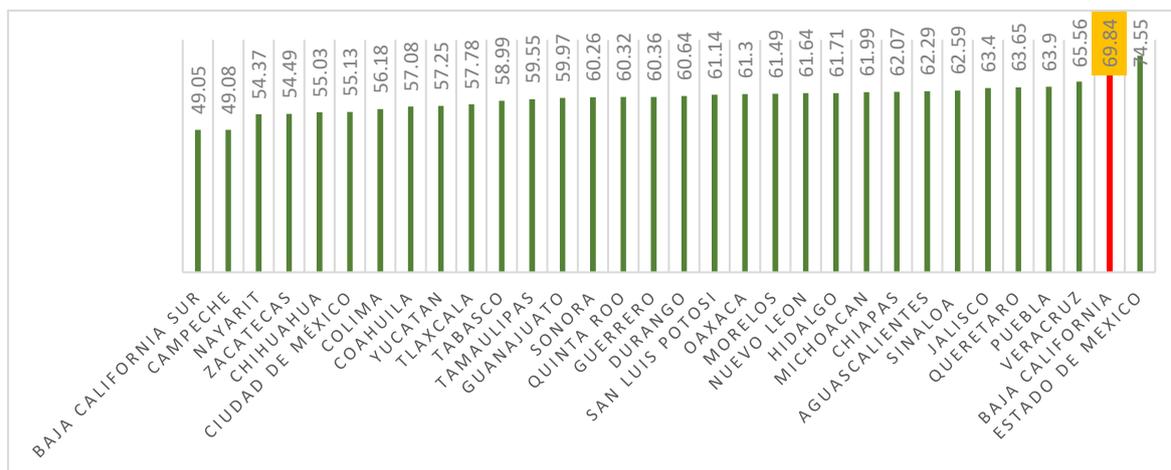
Fuente: Índice Global de Impunidad 2020, Universidad de las Américas de Puebla.

⁵ <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

Esta misma gráfica implica que los esfuerzos por controlar los índices de impunidad a nivel nacional no han sido tan exitosos, si bien bajó cinco posiciones todavía se encuentra entre los primeros 10 países con más altos índices de falta de castigo por lo que se podría inferir que la frecuencia con la que suceden actos de corrupción tampoco disminuye significativamente.

El Índice Global de Impunidad México (IGI México 2022), emitió un estudio del grado de impunidad de todas las entidades federativas, dividiéndolas por cuatro grupos de niveles de impunidad (Media baja, media, alta y muy alta), cabe destacar que en el primer grupo de impunidad media baja, solo se encuentran Baja California Sur y Campeche, respecto al grupo de impunidad muy alta se encuentran 11 entidades, entre ellas Baja California ocupando la posición 31 de 32 , lo que significa que para nuestro estado es un problema persistente ya que el índice en comento, menciona que desde 2016 la entidad ocupa los últimos lugares en la evaluación, señalando el énfasis de luchar contra la impunidad para combatir la violencia y la corrupción

Gráfica 22. Resultados IGI México 2022.



Fuente: Índice Global de Impunidad México 2022, Universidad de las Américas de Puebla.

Tabla 9. Rankin Comparativo Resultados IGI México 2022

Rankin Comparativo Resultados IGI México 2016 - 2022		
Baja California	Año	Posición
	2016	31
	2018	30
	2022	31

Fuente: Índice Global de Impunidad México 2022, Universidad de las Américas de Puebla

Para el control de este fenómeno, estudios revelan que el aumento en los niveles de impunidad se relaciona con procesos de investigación y sanción ineficientes, debido a que la falta de castigo promueve la frecuencia de cometer

actos de corrupción tanto por servidores públicos, empresarios y ciudadanos. Otro elemento que suscita la incidencia de la impunidad es la falta de prevención en la administración pública, de no tomarlo en cuenta no se podrían detectar aquellos espacios que corren mayor riesgo para actos de corrupción.

Derivado del análisis de fuentes oficiales y de investigaciones realizadas, a lo largo de este diagnóstico se identifican problemas específicos, los cuales han impedido el control eficaz de la corrupción como resultado de la persistencia de altos índices de impunidad.

Por estas razones y de acuerdo a la PNA, se enfocó el diagnóstico referente al eje de impunidad, en los siguientes temas:

- Prevención, detección, denuncia, investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas.
- Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.

Prevención, detección, denuncia, investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas.

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

Arellano y Hernández (2016), señalan que la denuncia es un mecanismo que tiene la capacidad de:

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

La existencia de esquemas eficaces de quejas y denuncias no solo proporciona a las autoridades indicios sobre posibles faltas cometidas, sino que también permite a las instituciones identificar tendencias que permitan anticipar y disuadir riesgos (esto es, inteligencia).

En el Estado de Baja California, las quejas y denuncias presentadas por hechos de corrupción ha presentado una tendencia al alza, de acuerdo con la ENCIG 2019, a nivel estatal la población de 18 años y más que, sufrió algún acto de corrupción fue de 160,464 , de los cuales 1,963 sí denunciaron y, 120,041 no lo hicieron, cantidades menores respecto a las registradas en 2021,

donde la población de 18 años y más que, sufrió algún acto de corrupción fue de 244,801, de los cuales 18,571 si denunciaron y 209,861 no denunciaron.

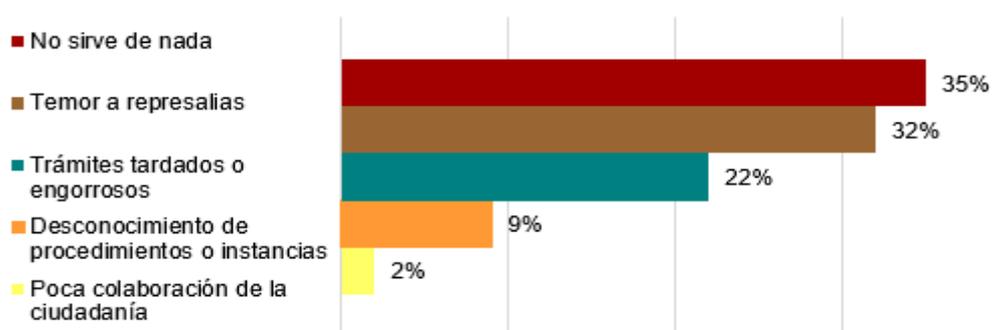
Lo anterior, nos permite darnos cuenta de que, en los últimos años, ha aumentado el desinterés del ciudadano para realizar una denuncia, sin embargo, está más que claro que, la mayor parte de los baja californianos aun no tienen conocimiento de los mecanismos y una de sus mayores preocupaciones al momento de hacer una denuncia es tener represalias por parte de las autoridades competentes. Es por ello la necesidad que surge de generar procesos homologados tanto a nivel nacional como estatal que garanticen la protección de los ciudadanos al momento de denunciar y la incorporación de esquemas eficaces de quejas y denuncias que permitan anticipar y disuadir los posibles riesgos de corrupción.

En el caso de Baja California, de acuerdo con la ENVIPE 2022, las principales razones por las que las víctimas no denuncia son:

- El 62% se debe a causas atribuibles con la autoridad las cuales se entienden al miedo a que los extorsionaran, pérdida de tiempo, tramites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y trato hostil.
- El 36.6% se debe a miedo al agresor, delito de poca importancia, no tenía pruebas y otro motivo.

En este sentido, en lo concerniente a la denuncia, respecto a la consulta pública realizada, la denuncia no se identifica por los ciudadanos como un método eficaz para combatir la corrupción, por el contrario, al preguntar a los entrevistados, ¿Por qué considera usted que las personas no denuncian la corrupción? Encontramos que 1 de cada 3 entrevistados (35%) consideró que la gente no denuncia la corrupción por su desencanto, al señalar que “No sirve de nada”.

Gráfica 23. Razones por las cuales la población no denuncia actos de corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta pública.

Estas dificultades en la presentación de quejas y denuncias, no son ajenas en nuestro estado, y así se vislumbra de las respuestas tomadas de las distintas herramientas recabadas en la consulta pública llevada a cabo; mecanismo de combate y prevención de actos de corrupción que como se anticipó, no es de aquellos de mayor aceptación en la población al considerarlo ineficaz; lo anterior, puede obedecer en parte a que no se cuente con mecanismos accesibles de denuncia, esto así fue señalado en el reactivo **“Establecer mecanismos más accesibles de denuncia”** el cual obtuvo el menor puntaje obtenido de la **Encuesta - Persona a Persona**, con solo 40 puntos, siendo la herramienta calificada más baja no obstante de su importancia, de ahí que sea necesario establecer líneas de acción tendientes a promover en el Estado la importancia de la denuncia ciudadana como método de participación ciudadana en el combate a la corrupción, que conllevaría a su vez la creación de generar y ejecutar procesos homologados a escala estatal de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción, pudiendo implementar el uso de herramientas tecnológicas para ello.

Con base a lo anterior, es importante considerar que, con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), a partir del 17 de julio de 2017, de la cual es homologa a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California, en materia de denuncias establecen en la parte relativa de los artículos 91, 92 y 93, lo siguiente:

Ley General de Responsabilidad Administrativas (LGRA)	
Artículo 91	<u>Las denuncias podrán ser anónimas.</u> En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.
Artículo 92	Las autoridades investigadoras establecerán áreas de <u>fácil acceso</u>, para que cualquier interesado pueda presentar denuncias por presuntas Faltas administrativas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley.
Artículo 93	La denuncia deberá contener los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad administrativa por la comisión de Faltas administrativas, y <u>podrán ser presentadas de manera electrónica a través de los mecanismos que para tal efecto establezcan las Autoridades investigadoras, lo anterior sin menoscabo de la plataforma digital que determine, para tal efecto, el Sistema Nacional Anticorrupción.</u>

Es evidente entonces, que sí existe un marco legal que protege el anonimato de los denunciantes, aun así, existen retos importantes, al respecto un estudio llevado a cabo durante 2018 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas encontró algunos retos referentes al proceso de denuncia:

- *En la mayoría de los casos, las denuncias son recibidas por áreas que no son competentes, por lo que resulta importante establecer un solo*

punto de entrada de las denuncias por este tipo de hechos a escala nacional, con la finalidad de reducir la tasa de desecho derivado de fallas de procedimiento.

- Existe una preocupación por la veracidad, impacto y condiciones en las que se presentan las denuncias, por lo que es necesario construir un mecanismo de validación explícito y transparente, que brinde confianza a la ciudadanía y a los servidores públicos para la presentación de denuncias.

En virtud de lo anterior, las autoridades facultadas del procesamiento de denuncias deberán construir mejores canales de información y comunicación entre las áreas vinculadas. Un reto que se detectó radica en la posibilidad del incremento de denuncias que podrían recibir en el corto y mediano plazo, ya que esto podría desbordar las capacidades actuales. Otros retos son: establecer condiciones adecuadas para elevar la calidad de las denuncias, clarificar las rutas que siguen las denuncia desde su presentación hasta su trámite a las áreas competentes, establecer criterios específicos para integrar el sistema de manejo de información (con miras a la Plataforma Digital Nacional) y definir rutas directivas para la integración de información, protección de informantes y denunciantes.

Es importante definir si el proceso de fiscalización que lleva a cabo la Auditoría Superior del Estado de Baja California (ASEBC) podría jugar un papel importante dentro del proceso de denuncia e investigación.

Durante el año 2021 en Baja California, de acuerdo con el INEGI, el número de quejas y denuncias recibidas por las actuaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, según el medio de recepción, fue de 5,162, de los cuales 784 fueron de forma presencial, mediante la aplicación informática para la atención de denuncias se presentaron 110, a través del buzón de denuncias o servicio postal 169, sitio web 309 y escrito mediante oficio 3,704, por mencionar los medios mediante los cuales se recibieron más denuncias. Cabe mencionar que se presentaron menos denuncias respecto al 2020 que fueron 6,652 donde el medio por el que más presentaron estas denuncias fue por el sitio web.

Tabla 10. Número de quejas y denuncias recibidas por las actuaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, según el medio de recepción, en Baja California.

Año	Total	Oficina especializada para la atención de denuncias (presencial)	Aplicación informática para la atención de denuncias	Buzones de denuncias	Sitio web	Número telefónico	Correo electrónico	Escrito mediante oficio
2020	6 652	65	708	344	771	106	177	500
2021	5 162	784	110	169	309	15	34	3 704

Fuente: INEGI, CNGE 2021, 2022

Un dato sobresaliente de la tabla anterior es que las denuncias realizadas a través de sitios web han ido disminuyendo del 2020 al 2021, lo cual puede traer consigo el reto a las plataformas o páginas oficiales del gobierno de los dos niveles para habilitar opciones de fácil uso, pero apegadas a derecho.

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

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 2021 se impusieron en todo el país poco más de 5 mil sanciones.

Respecto al tema de sanciones impuestas a servidores públicos, de acuerdo con el CNGE en 2021, a nivel federal se registraron 3,558 amonestaciones, 976 suspensiones y 613 inhabilitaciones, por mencionar los tipos de sanciones que se impusieron con mayor número. En el caso de Baja California, en el 2021 a nivel estatal solo fueron impuestas 19 amonestaciones, 4 suspensiones y 3 inhabilitaciones, en cuanto a nivel municipal se impusieron 23 amonestaciones, 15 suspensiones, 5 destituciones y 23 inhabilitaciones temporales.

Tabla 11. Tipo de conducta sancionada 2021, por ámbito de gobierno.

Ámbito de Gobierno	Amonestación	Suspensión	Destitución	Inhabilitación temporal	otro	Total
Federal.	3558	976	215	613	480	5842
Estatal. Baja California	19	4	0	3	3	29
Municipal	23	15	5	23	15	81

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021; Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2021.

Específicamente en el ámbito municipal, como se aprecia en la tabla anterior, los tipos de conductas con mayor número de sanciones fueron la amonestación, la inhabilitación temporal y la suspensión, resulta importante mencionar que Mexicali y Tijuana fueron los municipios donde se concentra el mayor número de sanciones, ya que, en el municipio de Tecate solo registraron 3 y en el caso de Ensenada y Playas de Rosarito se registraron cero sanciones. En la siguiente tabla, se pueden apreciar las conductas sancionadas en cada uno de los municipios del Estado.

Tabla 12. Tipo de conducta sancionada en los municipios de Baja California 2021.

Sanciones administrativas							
Municipio	Amonestación pública	Amonestación privada	Suspensión del empleo, cargo o comisión	Destitución	Inhabilitación temporal	Otra	Total
Ensenada	0	0	0	0	0		0
Mexicali	6	0	14	5	19	10	54
Tecate	0	3	0	0	0	0	3
Tijuana	1	13	1	0	4	5	24
Playas de Rosarito	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: INEGI, CNGE 2021

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, en Baja California la cantidad de conductas sancionadas derivadas de procedimientos administrativos 2019, según tipo de falta, fue de 62 en todo el Estado. En la tabla siguiente podemos analizar dichos datos.

Tabla 13. Cantidad de sanciones según tipo de falta en Baja California, 2019.

Año	Faltas no graves. Negligencia administrativa	Faltas no graves. Omisión en la presentación de la declaración patrimonial y/o de conflicto de interés	Faltas no graves. Violación a leyes y normatividad presupuestaria	Faltas no graves. No colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sean parte	Faltas no graves. Otras faltas no graves	Faltas graves. Abuso de funciones	Faltas graves. Actuación bajo conflicto de interés
2019	7	38	10	0	0	7	0

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

Mientras que, para el año 2021 el censo antes referido, señala que, en el estado, del total de sanciones impuestas a servidores públicos por su responsabilidad en la comisión de faltas administrativas, según tipo de falta, 29 fueron por faltas administrativas no graves y cero por faltas administrativas graves.

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, esto de acuerdo al análisis realizado en la PNA.

Con la evidencia hasta aquí analizada, se refuerza la percepción social de que la denuncia es un medio ineficaz para controlar la corrupción, lo que también se observa es la existencia de un sistema de investigación, substanciación y sanción que, paradójicamente, tiene como una de sus principales fuentes de inteligencia la denuncia. Sin embargo, conforme se avanza a lo largo del proceso la denuncia pierde fuerza como mecanismo de control: un porcentaje relativamente bajo se traduce en procedimientos de investigación, y un número mucho menor en procedimientos de responsabilidad administrativa y sanciones.

Por lo anterior, resulta importante que los ciudadanos conozcan el proceso de investigación se inicia cuando la denuncia es turnada a la autoridad investigadora, de ahí la importancia de contar con mecanismos de denuncia y el reto de generar condiciones adecuadas para elevar su calidad. Una vez que se han analizado los hechos, la información obtenida y las pruebas, la autoridad investigadora determina si puede presumirse la comisión de una falta administrativa. En caso negativo, se emite acuerdo de conclusión y se archiva el expediente. En cambio, cuando se determina la posible comisión de una falta administrativa se califica como grave o no grave y se emite un informe de presunta responsabilidad, mismo que se turna a la autoridad substanciadora. La substanciación se lleva a cabo por la autoridad competente de acuerdo con el tipo de falta administrativa o hecho de corrupción de que se trate. Es importante señalar que la LGRA marca que la autoridad substanciadora no puede ser la misma que la autoridad investigadora.

Resulta relevante mencionar los indicios sobre la existencia de capacidades limitadas de inteligencia e investigación de las instancias encargadas del control interno, representando otro reto muy importante de sortear, la falta de recursos presupuestales, y capacidades de los Órganos

Internos de Control (OIC), ya que al no contar con suficientes recursos, provoca que no se tenga el personal necesario para establecer un área específica para la investigación y otra para la sustanciación, lo que inclusive les impide cumplir con el mandato de la LGRA que así lo dispone, lo cual puede incluso llegar a impactar en el procedimiento, lo que a su vez repercute en la imposición de las sanciones cuando ello procede, al no respetarse el debido proceso, aun cuando se comprueba la comisión de una falta administrativa o hecho de corrupción, lo que podría conllevar al final que no se imponga sanción alguna.

Estas limitaciones presupuestales y técnicas guardan relación directa con el número de investigaciones y procesos que instauran las Unidades de Control Interno u homologas y aquellos que efectivamente culminan con algún tipo de sanción por hechos de corrupción; esto así se puede demostrar a través del CNGE 2022, el cual da a conocer las Investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, según su origen.

El censo antes referido, revela que en el Estado de Baja California se iniciaron 4,497 investigaciones, de las cuales su origen fue el siguiente:

Tabla 14. Investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos, de las instituciones de la Administración Pública, según origen en 2021.

Entidad federativa	Total	De oficio	Por denuncia	Derivado de las auditorías practicadas por las autoridades de control interno	Derivado de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación	Derivado de las auditorías practicadas por la entidad de fiscalización superior u homóloga de la entidad	Otro
Baja California	4 497	3 429	843	118	43	64	NA

Fuente: CNGE, 2022.

Es importante mencionar que, de las investigaciones iniciadas en el estado de Baja California durante el 2021, solo se concluyeron 924 , de las cuales de acuerdo al CNGE, 290 fueron por Acuerdos de conclusión y archivo del expediente, 97 por Informes de presunta responsabilidad administrativa y 537 por otro tipo de conclusión.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, durante el 2020 se

registraron un total de 3,405 Investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos de las instituciones de la Administración Pública a nivel municipal. Los municipios que iniciaron un mayor número de investigaciones fueron Tijuana con 1496 y Mexicali con 1291, a continuación, se presenta en la siguiente tabla el origen de las investigaciones por municipio:

Tabla 15. Investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos de las instituciones de la Administración Pública, por municipio en 2020.

Municipio	Total	De oficio	Por denuncia	Derivado de las auditorías practicadas por las autoridades de control interno	Derivado de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación	Derivado de las auditorías practicadas por la entidad de fiscalización superior u homóloga de la entidad	Otro
Ensenada	181	0	181	0	0	0	0
Mexicali	1 291	698	469	-	-	-	124
Tecate	30	0	30	0	0	0	0
Tijuana	1 496	43	779	93	3	0	578
Playas de Rosarito	407	21	115	6	0	5	260

Fuente: INEGI, CNGMD 2021

Del total de investigaciones iniciadas a nivel municipal, se concluyeron 1,130, cabe mencionar que los municipios que informaron a ver concluido un mayor número de investigaciones fueron Tijuana con 555 y Mexicali con 431, mientras que Tecate, Ensenada y Playas de Rosarito solo concluyeron 58, 55 y 31 respectivamente.

Como se puede apreciar, en Baja California a nivel estatal como municipal, del total de numero de investigaciones iniciadas por la presunta responsabilidad de faltas administrativas cometidas por los servidores públicos de las instituciones de la Administración Pública, se concluyeron cerca de la quinta parte, y de esas investigaciones concluidas solo se derivaron 29 sanciones.

En este sentido, un dato interesante obtenido en la encuesta persona a persona aplicada dentro del proceso de Consulta Pública para la elaboración de la PEA, al preguntar por **“Establecer mecanismos más accesibles de denuncia”**, dicho reactivo obtuvo 40 puntos.

Al mismo tiempo que la mayoría los entrevistados, manifestaban que desconocían a las instituciones encargadas del combate a la corrupción en el

Estado, pues no contestaron o expresamente expresaron su desconocimiento y solo un 15% (1 de cada 7) señaló conocer alguna. Además ante la falta de conocimiento de la ciudadanía, de cuales son aquellas instituciones encargadas del combate a la corrupción (de prevención, sustanciación y sanción), y la competencia específica de estas mismas, genera en la mayoría de los casos que sus denuncias sean recibidas por áreas que no son competentes, por lo que resulta importante establecer un solo punto de entrada de las denuncias por este tipo de hechos a escala estatal, con la finalidad de reducir la tasa de desecho derivado de fallas en el procedimiento.

Ante lo analizado en este apartado, Baja California necesita revisar su legislación, a la luz de lo señalado como parte de las conclusiones de la mesa de trabajo sobre “Impunidad” en los Foros Regionales:

- Proveer la creación y regulación de herramientas tecnológicas, que permitan a la ciudadanía en general, la presentación de denuncias de faltas administrativas o hechos de corrupción.
- Garantizar el anonimato de los denunciantes de hechos y actos de corrupción.
- Garantizar los derechos laborales a los propios servidores públicos denunciantes de hechos corrupción en los entes públicos.

Así como, de acuerdo a la información disponible tanto a nivel nacional como local, es pertinente incluir en las prioridades de la PEA, la revisión y mejora de los mecanismos de denuncia de los actos de corrupción, la protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos corruptos y fortalecer el uso de las herramientas tecnológicas.

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

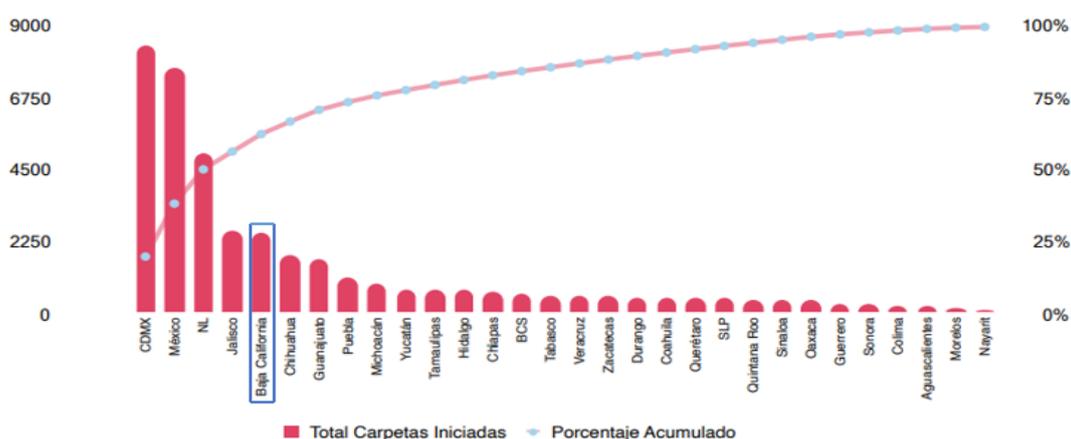
La ineficiente coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia con otros entes públicos encargados de detectar, e investigar posibles actos de corrupción es un detonante del fenómeno de la corrupción; por ello, la existencia de sistemas eficaces de procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción, permiten garantizar la existencia de un estado de derecho eficaz que controle la corrupción e impunidad. En este tema, escasea la información sistemática disponible, para revisar los problemas concretos en las labores de integración, sustanciación y conclusión de carpetas de investigación, así como, en la resolución de procesos judiciales relacionados con la comisión de presuntos delitos de corrupción.

Por ello, algunos problemas que se identifican a partir de los datos oficiales son los relacionados con la saturación y limitada respuesta, de las

instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción. Por ejemplo, de acuerdo con información del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 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 influencias.

Por lo que toca a los delitos de corrupción, de acuerdo a los datos aportados a su vez por el INEGI, con actualización al 2017, Baja California se encuentra en la quinta posición de las entidades con mayor número de carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos, tal y como se muestra en la gráfica.

Gráfica 24. Carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa.



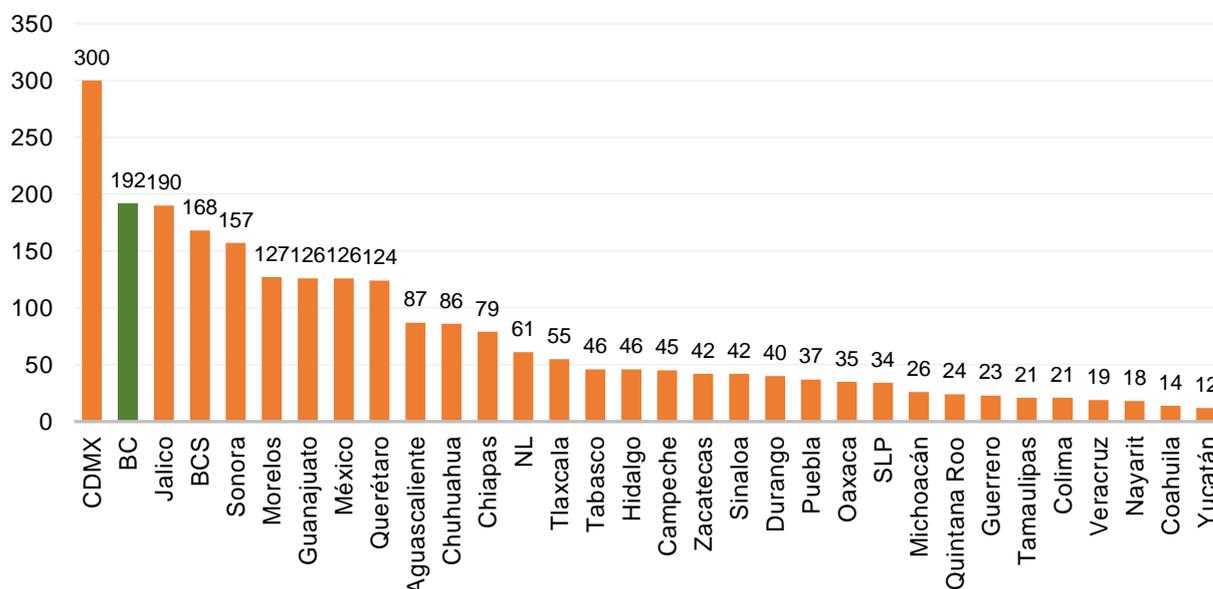
Fuente: INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2018, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/>

De dichas carpetas, tres cuartas partes se concentraron en nueve entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, **Baja California**, Chihuahua, Guanajuato, Puebla y Michoacán y en contraste, en estados como Nayarit, Campeche y Tlaxcala en ese mismo año se abrieron menos de 300 carpetas de investigación (casi el 1% del total).

El que nos encontremos en la quinta posición nacional respecto a carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos, guarda relación con la información de los censos de gobiernos estatales y municipales del INEGI, donde se observa que Baja California en 2016 fue de las entidades federativas en donde más se presentaron número de denuncias por hechos de corrupción por cada 100 mil

habitantes, estando solo por debajo de la Ciudad de México con 300, ocupando el segundo lugar a nivel nacional con 192.

Gráfica 25. Quejas o denuncias presentadas por hechos de corrupción por cada 100 mil habitantes 2016, por entidad federativa



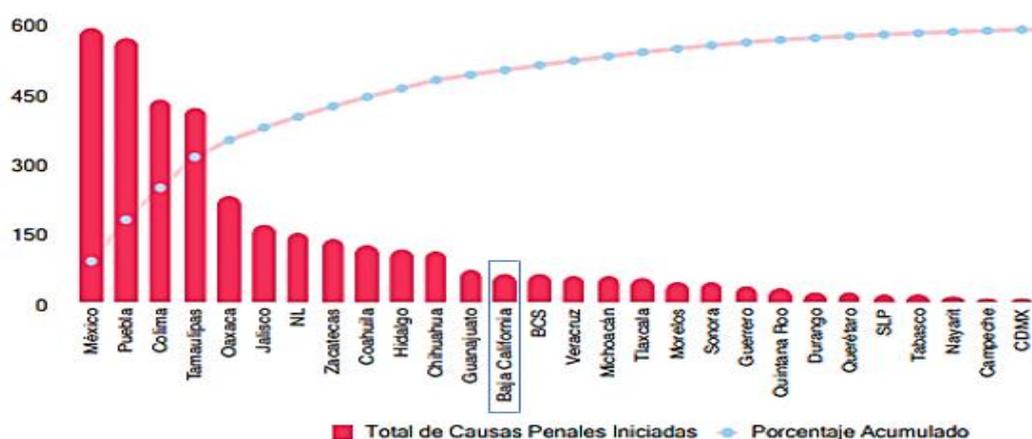
Fuente: SESNA (2020) con datos de INEGI; CGSPSPE, CNGMD, 2017. Estimaciones de población de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015. Para cada entidad federativa se incluye la suma de quejas y denuncias tanto a nivel estatal como municipal.

Asimismo, las instituciones de procuración de justicia solo concluyeron el 69% de las carpetas de investigación relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos, pero no se obtuvo información oficial, para verificar la decisión tomada sobre cada uno de ellos. Resulta fundamental subsanar este vacío de información para el caso específico de los delitos de corrupción a fin de conocer con mayor precisión la efectividad de las instancias federales y estatales de procuración de justicia en su labor de control de la corrupción.

Ahora bien, como se detalla en la PNA con base en información del CNIJE del INEGI, es posible conocer que en el periodo 2015-2017 se iniciaron 3,851 causas penales contra servidores públicos en las entidades federativas por delitos por hechos de corrupción. 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).

Cabe destacar que, de acuerdo con el CNIJE, del total de sentencias condenatorias impuestas en el ámbito estatal durante el periodo 2015-2017, el 50% se relacionó con el delito de ejercicio indebido del servicio público, un 25% con el delito de cohecho y un 16.66% con abuso de autoridad.

Gráfica 26. Causas penales iniciadas contra servidores públicos 2015-2017, por entidad federativa.



Fuente: SESNA (2020) con datos de INEGI, CNIJE, 2016-2018.

Por su parte, las instancias de procuración de justicia federales tendieron a distribuir las causas penales iniciadas, en una variedad de delitos: peculado, ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad y cohecho; en cambio, en el ámbito estatal, casi tres cuartas partes de las causas penales iniciadas se orientaron a imputar delitos de ejercicio indebido del servicio público (véase tabla 16).

Tabla 16. Delitos imputados en causas penales iniciadas en el ámbito federal y estatal, 2016

Delito	Federal		Entidades federativas	
	Cantidad	Porcentaje*	Cantidad	Porcentaje*
Peculado	272	32.4%	26	3%
Ejercicio indebido del servicio público	164	19.5%	699	72%
Abuso de autoridad	152	18.1%	66	7%
Otros delitos por hechos de corrupción	114	13.6%	106	11%
Cohecho	97	11.6%	57	6%
Enriquecimiento ilícito	16	1.9%	10	1%
Tráfico de influencias	14	1.9%	0	0%
Ejercicio abusivo de funciones	10	1.1%	3	0%
Total	839	100%	967	100%

Fuente: SESNA (2020) con datos de INEGI, CNIJE 2017, CNIJF, 2017. *Porcentaje puede variar por efectos de redondeo.

Durante el periodo 2015-2017 se concluyeron, de acuerdo con datos de la CNIJE, respecto a causas penales en contra de servidores públicos, solo alrededor de 40% de las causas iniciadas en este rubro durante los mismos años (sin considerar los rezagos de años previos). Este referente nos permite 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 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.

Asimismo, del CNIJE 2015-2017 se desprende que en nueve entidades federativas se observan bajos porcentajes de conclusión y altos niveles de rezago, en dicho grupo destacan: **Baja California**, Baja California Sur, Michoacán y Oaxaca en donde el nivel de rezago es superior al total de las causas iniciadas en el periodo (véase tabla 17).

Tabla 17. Porcentaje de causas penales concluidas y rezagadas con respecto a las iniciadas en el periodo 2015-2017 (entidades seleccionadas)

Entidad Federativa	% de conclusión	% de rezago	Entidad Federativa	% de conclusión	% de rezago
Aguascalientes	7.69%	92.31%	Nayarit	50.00%	194.44%
Baja California	22.73%	157.58%	Nuevo León	58.17%	67.32%
Baja California Sur	18.18%	139.39%	Oaxaca	0.43%	160.00%
Campeche	33.33%	93.33%	Puebla	7.29%	26.04%
Coahuila	85.71%	135.71%	Querétaro	134.62%	92.31%
Colima	33.33%	0.00%	Quintana Roo	27.78%	88.89%
Chiapas	92.24%	286.21%	San Luis Potosí	0.00%	10.00%
Ciudad de México	43.57%	57.79%	Sinaloa	138.10%	28.57%
Durango	69.23%	161.54%	Sonora	74.47%	129.79%
Guerrero	322.50%	555.00%	Tabasco	76.19%	100.00%
Hidalgo	99.17%	119.12%	Tamaulipas	0.94%	61.50%
Jalisco	70.93%	183.14%	Tlaxcala	120.69%	431.03%
México	45.50%	83.83%	Veracruz	53.97%	353.92%
Michoacán	6.45%	233.87%	Yucatán	33.33%	91.67%
Morelos	225.53%	46.81%			

Fuente: SESNA (2020) con datos de INEGI, CNIJE 2016-2018.

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) del INEGI, se reporta que durante el periodo 2015-2017 por lo que toca a las entidades federativas, 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.

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.

Es importante mencionar que el INEGI, mediante el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2022, las entidades informaron que 1,358 servidoras y servidores públicos fueron denunciados ante el Ministerio Público por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones. En 2021, la cantidad de servidores públicos denunciados aumentó 374.8 % con respecto a 2020.

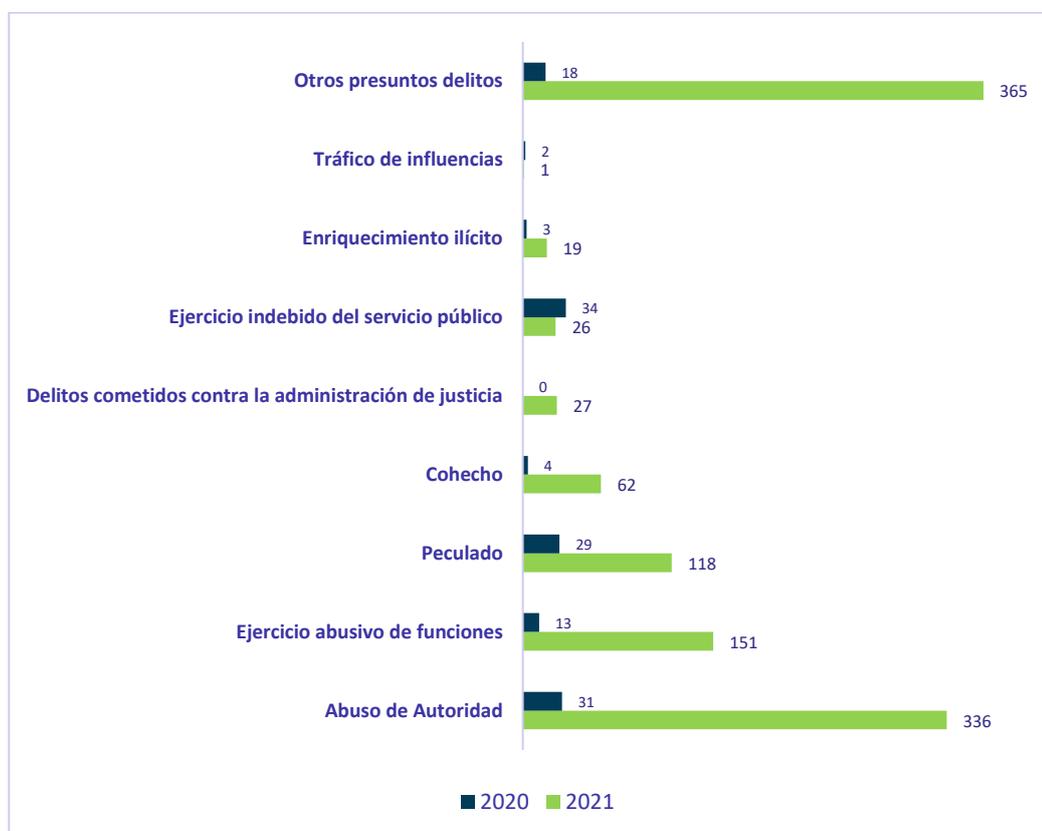
Grafica 27. Servidoras y servidores públicos denunciados por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones.



Fuente: INEGI, CNGE 2022.

De acuerdo con el tipo de presunto delito asociado, el Abuso de autoridad, ejercicio abusivo de funciones y peculado fueron los de mayor frecuencia en 2021, mientras que en el 2020 fueron Ejercicio indebido del servicio público el abuso de autoridad y peculado.

Grafica 28. Servidoras y servidores públicos denunciados por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones, según tipo de delito.



Fuente: INEGI, CNGE 2022.

Cabe resaltar que la encuesta antes referida, muestra que las entidades con mayor cantidad de servidoras y servidores públicos denunciados por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones fueron: Jalisco (909), Veracruz (251) y Ciudad de México (66). Mientras que en el Estado de Baja California solo se presentaron 8 denuncias, por lo que se puede apreciar que los mecanismos de denuncias siguen siendo deficientes. De acuerdo con el tipo de presunto delito asociado, el cohecho, ejercicio abusivo de funciones y ejercicio indebido del servicio público, son los tipos de delitos denunciados con mayor frecuencia en la entidad, durante el 2021.

El CNGMD 2021, señala que, a nivel municipal, el número servidores públicos denunciados por la presunta comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones fue en total de 13, siendo los únicos municipios Tecate y Ensenada los únicos donde se presentaron las denuncias, es decir que en Mexicali, Tijuana y Playas de Rosarito no tienen registrada ninguna denuncia. Resulta de gran importancia mencionar que, no hay información que revele el estado de cada una de las denuncias

Estos datos, permiten observar, la capacidad limitada de las instancias de procuración de justicia en las entidades federativas para, solventar en plazos razonables, las carpetas de investigación iniciadas por presuntos delitos cometidos por servidores públicos, manteniendo amplios márgenes de impunidad, para dichos delitos.

A manera de conclusión previa, se observa la necesidad de revisar las capacidades institucionales de las instancias encargadas de la procuración de justicia y los instrumentos de coordinación con los entes públicos, encargados de detectar e investigar posibles actos de corrupción, para mejorar los procesos y disminuir la impunidad.

Del mismo modo, reconociendo el avance a la fecha, es importante seguir generando información en cantidad y en calidad, sobre la actuación de las instancias de procuración e impartición de justicia, para el caso específico de los delitos de corrupción, diseñando sistemas de información e indicadores, que apoyen la efectividad de las instancias federales y estatales en esta materia. Por lo que, sería oportuno que los Institutos de Investigación y las Universidades, realicen estudios sobre el funcionamiento de las instancias de procuración e impartición de justicia, para determinar las causas de sus limitaciones y rezagos, así como, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, para que la información que requieran las investigaciones pueda estar disponible.

Continuando con el análisis sobre la impartición de justicia, además de las situaciones señaladas, existen otras que impactan directamente en los procesos judiciales, desde el tráfico de influencias por los favores proporcionados o recibidos, hasta la intervención indirecta en los procesos a través de los familiares. Al respecto, según una encuesta reciente del *Word Justice Project*, en México 68% de expertos y usuarios de justicia percibe que, el factor decisivo para la contratación y promoción de servidores judiciales es tener familiares en la propia Judicatura. Este dato demuestra que el nepotismo y las redes familiares en el Poder Judicial, son una realidad.

Lo anterior, fue demostrado por Julio Ríos (2018) en su estudio *“El déficit meritocrático Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación”*, donde retoma los datos del análisis realizado por el consejero Felipe Borrego Estrada y su equipo de colaboradores, así como, de información adicional proveniente de documentos oficiales públicos. A partir de los cuales, establece que el nepotismo y las redes familiares en el Poder Judicial, son una realidad, toda vez que, existe un serio déficit meritocrático en el Poder Judicial, producido tanto por las limitaciones de su arquitectura institucional y su organización administrativa como por el nepotismo y las redes familiares que lo habitan, que, en casos extremos, dependiendo del nivel de responsabilidad,

pierden expedientes y pruebas, modifican resoluciones, influyen en las conciliaciones judiciales o retardan la ejecución de sentencias.

La función del Poder Judicial es resolver conflictos entre ciudadanos, entre instituciones del Estado, o entre el Estado y los ciudadanos con base a la constitución y las leyes. La resolución eficaz de un conflicto entre las partes requiere que el tercero, el Juzgador, convenza de que su decisión a favor de alguno de los contendientes se basa en una interpretación neutral y experta de lo que dicen las leyes correspondientes. Las instituciones e individuos pertenecientes al Poder Judicial, por tanto, requieren la independencia y profesionalismo que prevé la meritocracia en el ingreso, permanencia, y ascenso en la carrera judicial para cumplir satisfactoriamente con su función. El nepotismo, la concesión de empleos o promociones sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito, erosiona la confianza de las y los ciudadanos en la neutralidad y el profesionalismo de los juzgadores.

Asimismo, de acuerdo a Transparencia Internacional (2007) y al respecto de la impartición de justicia: *“la corrupción judicial implica que la voz del inocente no sea escuchada, mientras que los culpables son libres de actuar con impunidad”*. Así mismo, establece que *“la corrupción en la judicatura abarca cualquier tipo de influencia indebida sobre la imparcialidad de los procedimientos y dictámenes judiciales y puede extenderse al soborno de jueces y magistrados a cambio de fallos favorables o de no emitir decisión alguna”*.

Otro tema de importancia que enfrenta la judicatura, lo es la aparente falta de autonomía del Poder Judicial u captura política o presupuestal que recibe de los otros Poderes; desde el punto de vista presupuestal, al no dotarlo de los recursos suficientes inclusive para cumplir con sus obligaciones legales impuestas por estos mismos, ya que por citar un ejemplo de ello, desde el año 2017 mediante decreto No. 120, el Poder Legislativo impuso la obligación legal de crear los llamados Centros e instalaciones de convivencia familiar supervisada.

Sin embargo, a la fecha no obstante de solicitarse anualmente en el presupuesto respectivo del Poder Judicial, no se le han aprobado los recursos presupuestales necesarios para hacer efectivo dicho proyecto, su construcción o renta, así como su equipamiento, mantenimiento y personal necesario para la prestación de dicho servicio o proyecto, ya que al Poder Judicial, se le sigue autorizando el mismo presupuesto al que se le suma únicamente el aumento inflacionario, con lo cual hace imposible el crecimiento medido y proporcional en cada municipio acorde a sus necesidades judiciales, ya sea de creación de nuevos juzgados, nombramiento de jueces, mejoras tecnológicas, mantenimiento de instalaciones etc.

A continuación, se mencionan algunas conclusiones de este apartado:

- La impunidad es un resultado institucional, ya sea por ineficacia, falta de recursos, o corrupto desempeño de sus servidores públicos, ahí que se requiera la mejora en sus procesos, tanto en las instancias administrativas, como de procuración e impartición de justicia.
- Se requiere de reenfoques y rediseño de dichas instituciones, que garantice la efectividad de los órganos internos de control; así como la disminución en el rezago jurisdiccional de las instancias judiciales.
- Fortalecer los mecanismos ciudadanos de denuncia de hechos y actos de corrupción, así como su participación y seguimiento en los procesos que se instauren motivo de esta.

Así como, impulsar la coordinación entre las instancias encargadas de sancionar hechos y actos de corrupción, con las instancias encargadas de detectar e investigar posibles actos de corrupción.

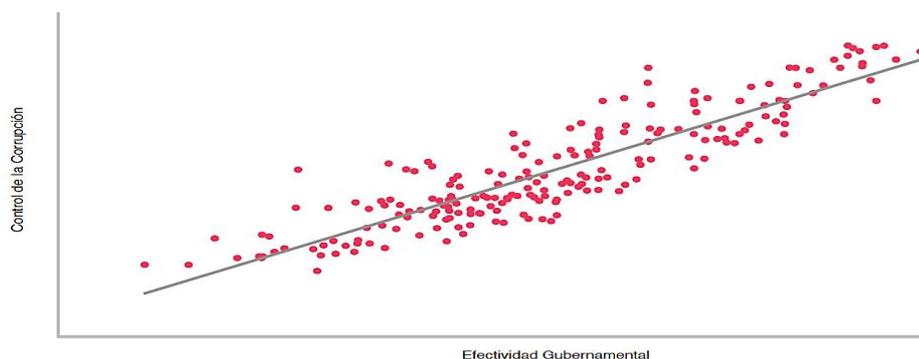
Arbitrariedad.

Como punto de partida, se considera necesario definir la arbitrariedad para diferenciarla de la discrecionalidad, en este sentido, Otero (1995) establece que *“La arbitrariedad es una conducta negadora del orden ya que significa la ausencia de un criterio constante de actuación, adoptado con independencia del resultado que produzca. Sus consecuencias más inmediatas son la falta de seguridad, certeza, y justicia.”* (p.400)

El control de la corrupción desde la dimensión de la arbitrariedad requiere el contar con estructuras administrativas, capaces y profesionales, en las cuales el actuar de quienes en ellas laboran se guíe por criterios claros, imparciales, transparentes y justificados en bases técnicas. Además, deben contar con mecanismos de control (internos y externos) y rendición de cuentas oportunos, que vigilen el uso de los recursos públicos y en todo caso, cuenten con esquemas de retroalimentación dentro de un proceso de mejora continua.

Existe una relación directa entre la medición de la efectividad del ejercicio gubernamental frente al control de la corrupción que muestra esta relación. Sobre este punto, el Banco Mundial confirma mediante “Indicadores Mundiales de Gobernanza 2017” que a mayor medición de efectividad gubernamental se presenta una correlación positiva en el control de la corrupción. La explicación podría expresarse de esta manera: a mayor existencia de gobiernos efectivos, basados en estándares y parámetros profesionales, técnicos e imparciales, mayor control de la corrupción (véase gráfica 29).

Gráfica 29. Efectividad gubernamental y control de la corrupción con base en los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, 2017.



Fuente: SESNA (2020) con datos del Banco Mundial (2017), Indicadores Mundiales de Gobernanza.

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

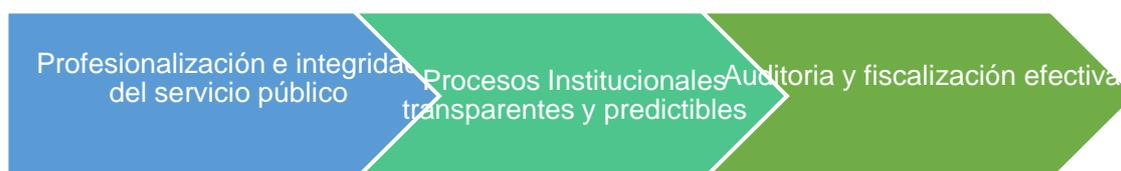
1. Que la existencia de gobiernos efectivos, profesionales e imparciales incide positivamente en el control de la corrupción al generar condiciones que reducen la ocurrencia de este tipo de hechos; además de que incrementan las posibilidades que las decisiones tomadas desde el gobierno se basen en un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

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

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

Profesionalización e integridad en el servicio público.

La premisa que sustenta la profesionalización e integridad en el servicio público se centra en que, mientras los servidores públicos actúen bajo estándares de profesionalismo e integridad, disminuye la posibilidad de que se conviertan en sujetos corruptos o corruptores. Dicha premisa, considera el mérito como un valor institucional, necesario para encauzar el ejercicio de los servidores públicos y el desarrollo profesional de su carrera en el servicio público y que su toma de decisiones responda a criterios imparciales, objetivos y técnicos, a partir de procesos institucionales transparentes y predictibles, así como, al funcionamiento de mecanismos de auditoría y fiscalización efectiva.



En consecuencia, el Libro Blanco de la Consulta sobre la PNA,⁶ señala como columna vertebral de cualquier estrategia de combate a la corrupción, a la profesionalización, sin embargo, el problema es que dicha profesionalización es una asignatura pendiente en el país y particularmente en Baja California. Debido a que, existe una limitada profesionalización de los servidores públicos, dado la inexistencia de un servicio profesional de carrera estatal que privilegie el mérito y la capacidad técnica en los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, capacitación y escalafón hasta la terminación del cargo.

Un primer aspecto que ha limitado la implementación del servicio profesional de carrera en nuestro Estado se relaciona con la estructura ocupacional de las administraciones públicas. De acuerdo con datos del CNGE 2022 menciona que, durante el año 2021, Baja California contó con 68,612 servidores públicos, de los cuales 55,983 pertenecen al régimen de Base o Sindicalizado, lo que representa un poco más del 80% del total de servidores públicos; cabe mencionar que este número aumento respecto a 2020, ya que había 38, 662 servidores públicos contratados por ese mismo régimen. (véase la tabla 18)

Respecto a nivel Municipal, el CNGMyD cuenta con un total de 22,043 servidores públicos; es importante mencionar que en los dos ámbitos de

⁶ Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, elaborado por la comunidad PIRC y la RRC. <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>

gobierno prevalece el personal contratado bajo el régimen de Base o sindicalizado.

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 está ligado a negociaciones de carácter sindical.

Tabla 18. Personal en instituciones de la Administración Pública Estatal y Municipal, según su régimen de contratación.

Ámbito	Año	Confianza	Base o sindicalizado	Eventual	Honorarios	Otro	Total
Estatal	2021	6 849	55, 983	2 809	891	2 040	68,612
Municipal							
Ensenada	2020	567	1142	108	536	1010	3 363
Mexicali		468	3023	734	0	1683	5 908
Tecate		228	516	119	270	12	1 145
Tijuana		2305	3161	817	1016	3313	10 612
Playas de Rosarito		530	208	0	0	251	989
San Quintín		26	0	0	0	0	26

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2021.

Al respecto, un análisis realizado por la RRC muestra que solamente 8 entidades federativas en el país, entre ellas Baja California, cuentan con una Ley de Servicio Profesional de Carrera o similar (de las cuales no se sabe con precisión cuántas se aplican de manera sistemática), mientras que los 24 estados restantes establecen ciertas consideraciones genéricas de profesionalización en reglamentos administrativos.

Tabla 19. Distribución de entidades federativas según existencia de leyes de servicio profesional o similares

	Ley de Servicio de Carrera o similar	Reglamento
Estados	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Quintana Roo, Veracruz, Zacatecas, Campeche	Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán
Total	8	24

Retomado de: Red por la Rendición de Cuentas, Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública, 2018, disponible en: http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versi%C3%B3n-Final-1.pdf

Al respecto, el estudio Profesionalización de la Función pública en los Estados de México del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de la situación que guardaba el desarrollo de los servicios civiles en 10 Entidades Federativas durante el año 2016, con base en 5 criterios: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora.

Tabla 20. Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

Índice Entidad	IDSC	Eficiencia	Mérito	Consistencia estructural	Capacidad funcional	Capacidad integradora
Baja California	22	10	20	25	29	25
Campeche	23	25	13	28	21	30
Colima	44	35	53	48	44	40
México	31	30	33	35	30	25
Hidalgo	24	30	0	35	26	30
Jalisco	26	15	20	25	29	40
Oaxaca	17	35	20	13	11	5
Tamaulipas	16	15	20	13	14	20
Tlaxcala	12	15	0	20	19	5
Yucatán	27	20	20	23	27	45
Promedio de Estados	24	23	20	27	24	27

Fuente: Mario Sanginés y Luciano Strazza, Profesionalización de la función pública en los estados de México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, disponible en:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcionpublica-en-los-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1>

Como se aprecia en la tabla anterior, los resultados del análisis del BID muestran que ninguna entidad federativa estudiada alcanzó una calificación mínima aprobatoria, en el caso de Baja California el resultado obtenido respecto al IDSC está por debajo del promedio de Estados, también se puede observar que su mayor valoración fue en el criterio de capacidad funcional y la menor valoración la obtuvo en el criterio eficiencia.

De igual manera, dicho estudio revela que el criterio con menor nivel de desarrollo en los servicios civiles de las entidades federativas es el de mérito (20 puntos promedio), seguido de los de eficiencia (23 puntos) y capacidad funcional (25 puntos).

Además, dicho estudio, identifica una serie de problemáticas a nivel de gestión, que pueden tomarse en consideración. Entre ellos se estiman relevantes los siguientes:

- Inexistencia de políticas de recursos humanos adecuados que permitan definir con precisión y visión de largo plazo, las necesidades de personal, para evitar crecimientos inexplicables en las estructuras burocráticas, desvinculadas de los objetivos y las metas institucionales.

- Carencia de información e inteligencia mínima para la toma de decisiones, relacionada con la dinámica de los recursos humanos en las administraciones públicas, que permita elevar el nivel de desarrollo institucional.
- Incongruencia entre la existencia de manuales y perfiles de puestos, que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.
- Carencia de evaluaciones de desempeño adecuados que permitan conocer la eficiencia y productividad del trabajo burocrático, no solamente 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, esto es, existe la necesidad de vincular la capacitación con políticas de recursos humanos que se asocien con la planeación, brechas y necesidades de formación con los objetivos concretos de las políticas de recursos humanos.

Las deficiencias detectadas por el estudio responden directamente al fenómeno denominado “*captura de los puestos públicos*” en México, esto es el resultado histórico del desarrollo mismo de la administración pública, un modelo de organización jerárquica, sin controles y como botín político, donde los cargos públicos se asignan de conformidad con reglas no escritas, fundadas en la lealtad y cercanía con el grupo político dominante en turno. Este fenómeno, limita la capacidad de acción de la administración pública, pues los servidores son colocados en puestos clave o estratégicos por ser personas políticamente leales y que, priorizan los fines personales o de grupo sobre los institucionales.

El orden de gobierno municipal, por ser el más cercano a las y los ciudadanos, está directamente bajo el escrutinio público y es notorio que, en los años recientes, algunos Presidentes Municipales en Baja California, aunque de diferente origen partidario, aplicaron esta práctica que, ocasionó una movilidad constante en los puestos públicos, despidos masivos y basificaciones otorgadas de manera ilegal, generando un crecimiento indiscriminado y no planeado de la burocracia.

De igual forma, los medios de comunicación dan cuenta de la “*captura de puestos*” en el Poder Legislativo y Ejecutivo, identificándose en la mayoría de los casos, una contratación por afinidad política o familiar con altos servidores de estos poderes, la fiscalización demás, de los llamados “aviadores”, que tienen asignado una remuneración sin prestar servicio alguno, simulándolos como asesores o consultores.

El Poder Judicial tampoco es ajeno a este fenómeno, igualmente se percibe la posible existencia de nepotismo e intercambio de puestos públicos dentro del mismo poder y con los otros poderes, así como, un claro déficit meritocrático en el ingreso, promoción y ascenso no solo en el ámbito administrativo, sino también en el jurisdiccional.

Esta injerencia en la designación de puestos públicos, se puede presentar de diferentes maneras, incluso políticamente, ya que por citar un ejemplo de ello, respecto al nombramiento de los titulares del Poder Judicial, recientemente mediante Decreto No. 110 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California No. 66 de fecha 19 de octubre de 2020, se llevó a cabo reformas a la Constitución local, en la que se estipula que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ya no será mediante examen de oposición abierto y mediante el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, que el mismo decreto en comento desaparece, lo que se traduce ahora en un proceso cerrado, ya que la elección será mediante una terna que propondrá unilateralmente el Titular del Ejecutivo, y que someterá a consideración del Congreso del Estado, para que de ésta exclusivamente se escoja al próximo magistrado, con ello no solo se nulifica la participación del propio poder judicial en el proceso de selección, sino que a su vez se reduce la capacidad de elección del propio poder legislativo, y con ello la representación popular de las y los ciudadanos, al tener que acotarse a los aspirantes propuestos por el Ejecutivo en dicha terna. Este tipo de nombramientos a partir de procedimientos cerrados se presta a repartición de cuotas entre los partidos políticos y el predominio de intereses particulares, ya que no se garantiza una evaluación técnica de los aspirantes, debilita a las instituciones al no dotar de legitimidad el nombramiento de sus titulares y genera desconfianza por parte de la ciudadanía hacia su desempeño y forma de decisiones.

Estos procesos cerrados, lejos de definir a las personas idóneas para un cargo público, usualmente se resuelven mediante negociaciones políticas, donde las fracciones parlamentarias alcanzan cierto grado de poder para imponer a personajes afines a sus intereses en puestos clave para la procuración o impartición de justicia, y para la toma de decisiones importantes en el desarrollo del Estado. De ahí que para terminar con la administración patrimonialista o de “botín” es necesario garantizar condiciones y sueldos adecuados, certeza y protección de derechos de estos servidores públicos, ya que de otra forma, se puede prestar a la visión patrimonialista en la cual el servidor se percibe como dueño de una plaza para, en su lugar, adoptar un modelo en el cual el servidor público conlleve la responsabilidad bien definida, con un salario fijo y claro acorde a sus atribuciones encomendadas y no en su relación con sus superiores, en donde asciende y concluye sus servicios por méritos propios, conforme a una regulación clara y pública.

Es por ello, que en los últimos años ha habido una exigencia a través de diversas organizaciones de la sociedad civil, que han cobrado fuerza en el Estado, con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas, el combate a la corrupción e impunidad, que junto con organismos empresariales han demandado por diferentes medios que los nombramientos públicos se lleven a cabo en base al mérito personal y capacidad profesional, y se conduzca su designación acorde a los principios de gobierno y parlamento abierto.

De los **Foros regionales** se obtuvieron propuestas encaminadas a impulsar esta agenda ciudadana, y que en lo medular fueron las siguientes:

- Realizar convocatorias públicas en las que se determina de manera previa y clara, el proceso y sus etapas, así como el perfil idóneo al puesto a ocupar.
- Se garantizare la máxima publicidad durante todo el proceso de selección (incluyéndose el acceso a los expedientes de los aspirantes)
- Llevar a cabo comparecencias públicas.
- Utilizar criterios objetivos e instrumentos técnicos de valoración.

Establecer mecanismos de participación ciudadana en el proceso, que permita y garantice la presentación de objeciones y cuestionamientos a los candidatos.

Este tipo de mecanismo de selección de perfiles para los puestos públicos, son los que mejor se podrían acercar a los principios de gobierno y parlamento abierto, así como gobernanza. Cabe resaltar que el decreto número 97, publicado en el POE No. 34, TOMO CXXIV donde se publicó la reforma constitucional, dio origen al nacimiento del SEA, originalmente en su artículo 70 fracción VIII se había estipulado como un logro ciudadano, la creación de una Comisión Especial que se encargaría del proceso de comparecencia y evaluación, de los aspirantes a ocupar los cargos públicos de Fiscal y Magistrado en Combate a la Corrupción, Auditor Superior del Estado y los Titulares de los Órganos Internos de Control; sin embargo, la misma fue rápidamente eliminada de nuestro marco jurídico, inclusive sin que mediare justificación alguna para ello.

Esta captura de puestos y asignación a quienes no cuentan con experiencia administrativa-política alguna, que se trata de amigos o familiares de políticos influyentes al interior del partido, se traduce en una captura patrimonialista del empleo público, generando burocracia improductiva y costosa.

Cabe destacar la importancia del fortalecimiento y supervisión de los sistemas de carrera profesional en los Poderes y Órganos autónomos, dada la importancia de mantener el grado de especialización, independencia, autonomía y objetividad en dichos órganos del Estado, así como para evitar al máximo la disposición que pueden desencadenar la integración de servidores públicos con intereses ajenos y cuyo desempeño pueden generar riesgos en el desarrollo institucional en sus vertientes de eficiencia y competencia del servicio, en beneficio de los servicios y cometidos públicos e institucionales.

Esta percepción de factores de discrecionalidad en la “*Captura de Puestos*”, fue identificada en las mesas de los foros regionales del tema “*Arbitrariedad*”, de las cuales se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- Fomentar y fortalecer los servicios profesionales de carrera en todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, con base en los principios de honestidad, eficiencia, capacidad y experiencia, y utilizando concursos y evaluaciones periódicas.
- Diseñar criterios de contratación y ascenso de cargos en el servicio público, basados en el mérito, la integridad y la ética.
- Transparentar y difundir la totalidad de los requisitos, procedimientos y resultados de los procedimientos de contratación, promoción, permanencia y separación de los cargos públicos.
- Establecer procesos de nombramiento para los integrantes de los órganos autónomos del Estado que incluyan procesos deliberativos con criterios de selección preestablecidos y dictámenes con motivación forzada, así como transmitir las audiencias públicas del proceso de selección.
- Difundir las convocatorias de puestos vacantes y los concursos para cubrirlos entre el mayor público posible.
- Contar con mecanismos y herramientas para que la ciudadanía pueda evaluar los procedimientos de contratación

De la información disponible de otros Poderes, Órganos Constitucionales autónomos en el Estado y Gobierno Municipales, se desprende una ausencia de esquemas de profesionalización basados en el mérito.

Es importante mencionar, que Baja California, cuenta con la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, sin embargo, no contempla un esquema de servicio profesional de carrera, por lo que, en la práctica, se aplican las reglas no escritas y se maneja bajo el sistema de botín político “capturando los puestos públicos”, tanto en los gobiernos estatal como en los municipales, un ejemplo de ello, son las ilegales bases que se otorgan por los titulares de dichos entes públicos, en muchos casos en contubernio con el propio Sindicato de Burócratas e incluso sin él, no obstante de que la Ley del

Servicio Estatal cuenta con un capítulo de escalafón que regula el acceso legal a la base y los requisitos y temporalidad para ello.

Un ejemplo de esfuerzo, para la implementación de esquemas de profesionalización, lo tiene el Poder Judicial del Estado, sin embargo, existen importantes barreras tanto a nivel de cobertura como de eficiencia en los esquemas de reclutamiento, selección y desarrollo profesional de orden meritocrático.⁷

Como se anticipó, existe un serio déficit meritocrático en el Poder Judicial producido tanto por las limitaciones de su arquitectura institucional y su organización administrativa como por el nepotismo y las redes familiares que lo habitan. La incompleta regulación de la carrera judicial suma otra debilidad de exigencia meritocrática, al contener lagunas tanto para su ingreso y ascenso, que conlleve invariablemente concursos de oposición que busquen identificar distintas cualidades y capacidades en los aspirantes; sin embargo, actualmente los puestos se pueden obtener aprobando un examen psicométrico simple, cursos en línea, o por designación directa de un juez o magistrado cumplimiento ciertos requisitos mínimos; otra variante lo es sacar procedimientos cerrados solamente para el personal que ya labora en el Poder Judicial, es decir, abogados litigantes, académicos o profesores de derecho, u otros abogados con vocación en volverse juzgadores, no pueden participar en dichos concursos, con ello, al restringir artificialmente el universo de los posibles concursantes, reduce la probabilidad de seleccionar a los mejores, limita la diversidad de perspectivas y trayectorias, y favorece aquellos que ya han logrado ingresar al Poder Judicial aunque fuera un puesto sin un adecuado filtro meritocrático.

Las relaciones familiares no se concentran mayormente en los puestos de Jueces o Magistrados, sino en los de oficial administrativo, secretarios de acuerdos y actuarios; este tipo de relaciones familiares son de dos tipos, endogámicas o de intercambio. Las relaciones endogámicas son aquellas en las que un par de familiares trabaja en el mismo tribunal, juzgado, u otro de los órganos del Poder Judicial. Las relaciones de intercambio son aquellas en las que un par de juzgados, Tribunales u otros órganos del Poder Judicial hacen contrataciones recíprocas de familiares. Cualquiera de las formas en que se presente el nepotismo, conlleva corrupción.

Por su parte, la OCDE (2017) recomienda adecuar los esquemas existentes de profesionalización, pasando del actual modelo sancionatorio a

⁷ Incorporar Información sobre el Servicio Profesional de Carrera de los Poderes: elaborar solicitud.

otro que promueva la socialización de valores asociados con la integridad en el servicio público desde un enfoque preventivo, como parte de un conjunto de políticas anticorrupción integrado y alineado.

En resumen, la administración gubernamental necesita incorporar al servicio público, el servicio civil profesional de carrera como una respuesta institucional, para promover valores de integridad que, incentiven la prevención y disuasión de actos de corrupción, a través de los siguientes objetivos:

- a) Fortalecer los procesos de planeación de recursos humanos.
- b) Asegurar el incremento gradual en la cobertura y aplicación de esquemas de profesionalización, y
- c) Socializar, una serie de valores públicos relevantes, que fortalezca los esquemas de méritos como incentivo en la prevención de la comisión de actos de corrupción por parte de los Servidores Públicos.

Procesos institucionales

Otro aspecto en donde se refleja la discrecionalidad y no menos dañino, se da en la captura del presupuesto y ejercicio del gasto público, de ahí la importancia de analizar el tema, ya que este se percibe como una de las principales causas de la corrupción en la administración pública, inclusive ha sido documentado y expuesto a la opinión pública, una serie de señalamientos e investigaciones al respecto de posibles casos de desviación y mal uso de los recursos públicos por quienes lo administraban, tanto del ámbito estatal como municipal. De ahí la necesidad de fortalecer los procesos institucionales, auditoría, y fiscalización de los recursos públicos, ya que en la mayoría de los casos se percibe que su ejercicio, se lleva a cabo en un ambiente de opacidad, discrecionalidad e impunidad, en los cuales son mínimos los mecanismos reales de sanción.

Este mal manejo de los recursos públicos tiene graves consecuencias, porque imposibilita llevar a cabo acciones, políticas y programas de desarrollo, y por el contrario consolida la indebida oportunidad de abusar de la posición y del poder disponible para beneficios propios con presupuesto público, en detrimento del bien social.

La identificación de problemas en los procesos institucionales proviene mayormente de diferentes ejercicios realizados por organizaciones civiles, que muestran un escenario que poco contribuye para transparentar y hacer predictibles procesos relacionados con la integración presupuestal, el ejercicio del gasto público y la planeación y ejecución de programas sociales.

En este tema, respecto al fenómeno de la “captura del presupuesto”, en donde se tome en cuenta el proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto; nos sirve de ejemplo el análisis que la organización ciudadana México Evalúa (2014) elaboró en el estudio “*Descifrando la caja negra del gasto*”, en donde encontró una serie de prácticas poco claras y con márgenes de discrecionalidad con respecto a manejo presupuestal entre los años 2005-2012 del presupuesto federal, de las cuales destacan:

- Un ejercicio anual de recursos presupuestales mayor, en comparación con el aprobado por la Cámara de Diputados (Alrededor de 8% o 260 mil millones de pesos promedio)
- Modificaciones presupuestales absolutas (suman las ampliaciones y recortes totales aplicados en diversos ramos) que ascendieron en promedio a 600 millones de pesos anuales.
- Prácticas sistemáticas de adecuaciones durante el ejercicio presupuestal en diversos ramos y dependencias, sin que existan justificaciones claras de necesidad o desempeño.
- Se destinan recursos fuera de la discusión entre poderes, en casos a proyectos que todavía no han sido diseñados y, a su vez, se aplican a programas sin tomar en cuenta los resultados y proyectos existentes.
- La existencia sistemática de ingresos excedentes, o extraordinarios, que durante el periodo de estudio significaron alrededor de 8% de los ingresos totales estimados.
- No existe claridad y transparencia con respecto al destino que tuvieron los ingresos excedentes, además de que la asignación de estos no fue materia de discusión legislativa.

Con base a lo anterior, la PEA de Baja California, reconoce la necesidad de ordenar y de brindar mayor transparencia y rendición de cuentas a un proceso de integración y ejercicio presupuestal en el ámbito estatal que, dada la evidencia disponible, puede estar en el mismo caso de ambigüedad y opacidad.

De acuerdo con la Red por la Rendición de Cuentas, en los ámbitos locales existen áreas de riesgo dentro del proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto, de donde resaltan las siguientes prácticas:

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

En el Estado de Baja California, aun es incipiente el proceso de consolidación del modelo de Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del desempeño (PbR-SED). Bajo este escenario, se facilitan las condiciones para el indebido manejo de los recursos públicos, lo que no posibilita llevar a cabo acciones, políticas y programas de desarrollo en beneficio de la sociedad.

Resulta importante mencionar que, en el 2006 conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se da inicio a la definición e implantación del PbR-SED a fin de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, además de elevar la calidad del gasto público, y promover una adecuada rendición de cuentas.

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza de manera anual, 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 PbR-SED, el cual el correspondiente al 2021, señala que el avance promedio en la implantación y operación del PbR-SED en el ámbito de las Entidades Federativas para 2021 fue de 74.2%, donde Baja California se encuentra por arriba del promedio nacional.

Los resultados del Diagnóstico PbR-SED 2021, señalan que la valoración obtenida por el estado de Baja California, con base en la información proporcionada, representa un avance de 86.6% conforme al modelo definido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ubicándose en la posición 7 a nivel nacional.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, Baja California en las 8 secciones está por arriba del promedio Nacional, lo cual representa un significativo progreso en el nivel de cumplimiento en cada una de ellas.

Tabla 21. Procesos institucionales: planeación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación.

Sección	Nivel de avance	Promedio Nacional
Planeación	97.5	88.4
Programación	85	72.2
Presupuestación	87.5	79.8
Ejercicio y control	67.5	63
Seguimiento	100	86.2
Evaluación	95	82.4
Rendición de cuentas	82.5	69.1
Consolidación	75	54.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021

Otra herramienta que permite analizar la dimensión presupuestal es el Índice de Información Presupuestal Estatal elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), visto como un esfuerzo para medir y mejorar la calidad de la información presupuestal en los estados. El índice se estima a partir de 116 criterios divididos en 10 secciones que incluyen aspectos como:

1. El acceso a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos.
2. La disponibilidad de datos abiertos y estructura de las leyes de ingresos.
3. El uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).
4. El desglose de recursos destinados a las dependencias y oficinas de gobierno.
5. Información sobre recursos que las entidades federativas transfieren a los municipios/delegaciones.
6. El desglose de recursos destinados al pago de plazas y sueldos de servidores públicos.
7. La información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública.
8. Los recursos transferidos de la federación a las entidades federativas.
9. El presupuesto destinado a fideicomisos, subsidios y programas de las entidades federativas.
10. El tipo de reglas utilizadas por los gobiernos para realizar ajustes y reasignaciones del dinero público.

De acuerdo con el índice antes referido, en las evaluaciones realizadas en el periodo de 2015 al 2021, Baja California ha obtenido un nivel de cumplimiento entre el 90 y 100, donde su menor puntaje fue en la sección de “clasificaciones” (71.43) en 2015, dicha clasificación se refiere a las clasificaciones por objeto de gasto, administrativa, programática, por mencionar algunas.

Es importante mencionar, que para el 2016 en la mayoría de las secciones obtuvo una evaluación de 100, posteriormente del 2017 al 2021, obtuvo una evaluación de 100 en todas las secciones, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 22. Nivel de cumplimiento del Índice de Información Presupuestal Estatal, por sección. 2015 – 2021.

SECCIONES	2015	2016	2017	2019	2021
GENERAL	90%	97%	100%	100%	100%
CRITERIOS	100%	100%	100%	100%	100%
ACCESO INICIAL	75%	100%	100%	100%	100%
RUBROS ESPECÍFICOS	95%	100%	100%	100%	100%
RECURSOS FEDERALES	100%	100%	100%	100%	100%
DEUDA PUBLICA	100%	100%	100%	100%	100%
TABULADORES/PLAZAS	77.80%	88.89%	100%	100%	100%
MUNICIPIOS	100%	100%	100%	100%	100%
PODERES/DEPENDENCIAS/ORGANISMOS	100%	100%	100%	100%	100%
CLASIFICACIONES	71.43%	85.71%	100%	100%	100%
LEY DE INGRESOS	90.91%	90.91%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de IMCO, 2015 – 2021

Por su parte, el índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), elaborado también por el IMCO, el cual tiene como propósito mejorar la calidad de información de los presupuestos municipales, con el fin de impulsar la lucha contra la opacidad en el manejo del dinero público. Además, a través del cumplimiento de los criterios para desglosar la información y uso de clasificaciones homologadas, es posible un uso de lenguaje que permita ciudadanizar los presupuestos de una manera más efectiva.

Cabe mencionar que, la última medición disponible de este índice corresponde a 2020, donde se registra la calificación general de los municipios de Baja California, es importante señalar que el municipio con mayor calificación durante el año en comento fue Tecate con 53% y el de menor fue registrado por Playas de Rosarito con 39 por ciento.

Tabla 23. Nivel de cumplimiento del Índice de Información Presupuestal Municipal

Año 2020	
Municipio	Calificación
Tecate	53%
Tijuana	52%
Mexicali	48%
Ensenada	42%
Playas de Rosarito	39%

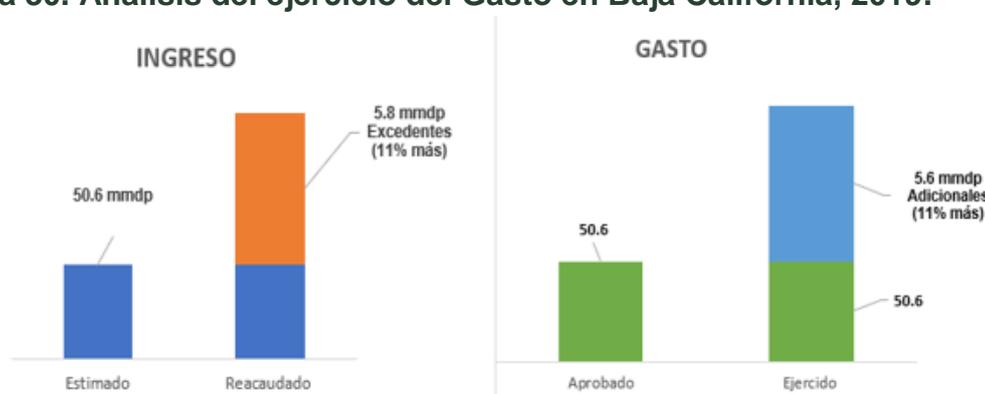
Fuente: Elaboración propia con información del IMCO, 2020.

El índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) 2019 mide la calidad de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos por parte de las entidades federativas del país durante el ejercicio fiscal 2018 y tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la normatividad existente en materia de contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas que se han implementado en algunas entidades federativas.

Según los resultados de este índice, para el año 2018, Baja California obtuvo una calificación de 56.9 por debajo del promedio nacional el cual es de 66.7 colocándose en la posición 27, cabe destacar que, en el 2018, Baja California estaba en la posición 4, es decir que al 2019 bajo 23 posiciones. La calificación se refiere al nivel de cumplimiento de la publicación de la información financiera de los Poderes Ejecutivos estatales en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y lineamientos del CONAC.

De acuerdo con el índice anterior, el IMCO menciona que los estados subestiman los ingresos y gastan más de lo presupuestado; en Baja California durante el 2019 se estimó un ingreso de 50.6 mil millones de pesos (mmdp) y se recaudó 56.4 mmdp es decir 11% más de lo estimado; respecto al gasto se aprobó por el congreso 50.6 mmdp y al final se ejercieron 56.2 mmdp, es decir 11% más.

Gráfica 30. Análisis del ejercicio del Gasto en Baja California, 2019.



Fuente: elaboración propia con datos del IMCO, 2019.

Resulta importante recalcar que, los congresos locales, a pesar de llevar a cabo funciones de incidencia directa en la vida de la ciudadanía, distan mucho de ser monitoreados y evaluados al nivel de las administraciones públicas estatales.

Es por lo anterior que el IMCO desarrolló el Informe Legislativo, que tiene como objetivo acercar a las y los ciudadanos a sus congresos locales y contribuir a que sean congresos más representativos y eficientes. El documento se compone por tres secciones, respecto a la sección de disponibilidad de recursos, nos proporciona un comparativo de los recursos presupuestados en los poderes legislativos.

De acuerdo con el Informe Legislativo correspondiente al 2021, el presupuesto del Congreso fue de 618,129,275 pesos, cantidad mayor a la asignada en 2020 la cual fue de 588,694,542, la diferencia entre ambos periodos es un poco más de 29 millones.

En cuanto al presupuesto asignado a la Auditoría Superior del Estado de Baja California (ASEBC) en 2021 fue de 213,352,650 pesos, de igual manera fue mayor respecto al asignado en 2019, el cual fue de 161,758,156.24 pesos.

Tabla 24. Presupuesto aprobado del Congreso del Estado, y a la Auditoría Superior del Estado de Baja California.

Presupuesto del Congreso de BC	
2015	535,525,607
2016	563,822,662
2017	498,822,622
2018	498,822,622
2019	568,822,662
2021	618,129,275
2022	675,226,956
Presupuesto de la ASEBC	
2019	161,758,156
2021	213,352,650
2022	271,243,992

Fuente: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Baja California, Ejercicio Fiscal, 2015 a 2022.

Respecto a la problemática de la “*Captura del Presupuesto*”, en los foros regionales, de la mesa “*Arbitrariedad*” se efectuaron las siguientes propuestas:

- Establecer mecanismos y herramientas que permitan a la ciudadanía analizar el desempeño del gasto de los recursos públicos de los Entes públicos y proponer acciones de mejora.
- Fortalecer las oficinas encargadas del seguimiento del gasto público y auditorías en el Estado.
- Generar mecanismos y herramientas tecnológicas que permitan la medición y la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, de acuerdo con las leyes en la materia.
- Racionalizar los gastos operativos e incorporar enfoques de ejecución presupuestal que fomenten el ahorro de recursos públicos y eviten la duplicidad de gastos.

Por otra parte, respecto a la planeación y ejecución de programas sociales en el estado conviene considerar el Índice Estatal de Capacidades Estatales para el Desarrollo Social (IDES) elaborado por Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC). Dicho índice tiene como propósito esencial

generar evidencia que permita identificar las capacidades institucionales de los gobiernos estatales para el diseño, implementación y evaluación de la política social.

Sobre esta base, esta investigación analiza las capacidades estatales en cuatro dimensiones clave: planeación programático-presupuestal, gestión eficiente de programas y acciones de desarrollo social, monitoreo y evaluación de la política social, y desarrollo social abierto y participación ciudadana. (Gestión Social y Cooperación A.C., 2019).

Para el año de 2020, Baja California tuvo una calificación de 29.06% en planeación programático - presupuestal, 6.85% en Gestión eficiente de programas y acciones estatales de desarrollo social, 11.35% en monitoreo y evaluación del desarrollo social y, 8.23% en desarrollo social abierto y participación ciudadana. De manera general obtuvo una calificación del 55.49%, calificación menor a la registrada en 2019 la cual fue del 62.72 por ciento, en ambas evaluaciones, la entidad entro en la categoría de nivel de capacidades “bajo”.

Algunas de las observaciones que resultaron de la evaluación, son las siguientes:

- El plan de desarrollo social de la Entidad cuenta con objetivos, metas e indicadores, pero carece de planeación presupuestaria.
- Menos del 50% de los programas y/o acciones estatales de desarrollo social están expresados en la estructura programática estatal
- Menos del 50% de los programas y/o acciones estatales de desarrollo social reportan información sobre la aplicación de los recursos en su implementación en la cuenta pública estatal u otro instrumento similar.
- Menos del 50% de los programas y/o acciones estatales de desarrollo social han sido evaluados en su diseño.
- Para menos del 51% de los programas y acciones estatales de desarrollo social se identificó en formato de datos abiertos los resultados de los indicadores de gestión.
- No se encontró evidencia relativa a prácticas de inclusión de participación ciudadana en el rediseño o actualización de programas y/o acciones estatales de desarrollo social.

Lo anterior, se puede apreciar en la siguiente tabla de institucionalidad de los programas y acciones sociales.

Tabla 25. Institucionalidad de los programas y acciones sociales en Baja California 2019 – 2020.

Criterio	2019	2020
Porcentaje de programas identificables en el Presupuesto de Egresos	16.6	14.2
Porcentaje de programas identificables en la Cuenta Pública	0	12.5
Porcentaje de programas identificables en la Estructura programática Estatal	18.7	14.2
Porcentaje de programas que cuentan con una evaluación de diseño	0	5.3
Porcentaje de programas que cuentan con una evaluación de procesos	0	0
Porcentaje de programas que cuentan con una evaluación de resultados	0	3.5
Porcentaje de programas que cuentan con indicadores de gestión	45.8	17.8
Porcentaje de programas que cuentan con indicadores estratégicos	43.7	44.6
Porcentaje de programas que cuentan con Reglas de Operación o lineamientos	33.3	25
Porcentaje de programas que cuentan con Padrón de beneficiarios	50	44.6
Porcentaje de programas que definen y cuantifican a la población potencial a la que buscan dirigir sus esfuerzos	0	0
Porcentaje de programas que definen y cuantifican a la población objetivo a la que buscan dirigir sus esfuerzos	70.8	1.7
Porcentaje de programas que definen y cuantifican a la población atendida durante el año evaluado	52	28.5
Total, de programas	48	56

Fuente: índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) 2020.

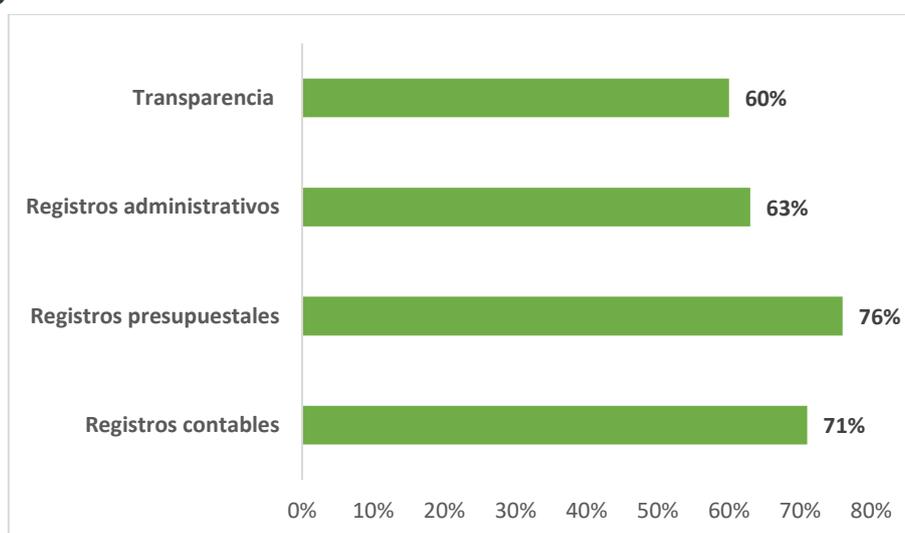
Derivado de esto, los autores de esta investigación proponen una serie de recomendaciones centradas, fundamentalmente, en el desarrollo de procesos institucionales que fortalezcan las capacidades de planeación, programación y uso de evidencia en el ámbito del desarrollo social.

Un último tema que resulta relevante analizar, es el estado de armonización contable en Baja California, para ello es importante saber que La armonización contable es un mecanismo de estandarización en los procesos y registros contables, obligatorio para los entes públicos en todo el país, que tiene como objetivo lograr que los tres órdenes de gobierno en México (Federal, Estatal y Municipal) funcionen bajo esquemas contables modernos y uniformes.

De acuerdo a la LGCG, el CONAC es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental en todo el país y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

En este sentido, las evaluaciones que hace la CONAC respecto al proceso de implementación de la LGCG, en lo particular a la armonización contable, detallan que el promedio nacional de cumplimiento de la armonización contable es de 67.4% (cuarta evaluación para el año 2018), siendo el rubro de “Transparencia” el apartado evaluado con el menor nivel de cumplimiento.

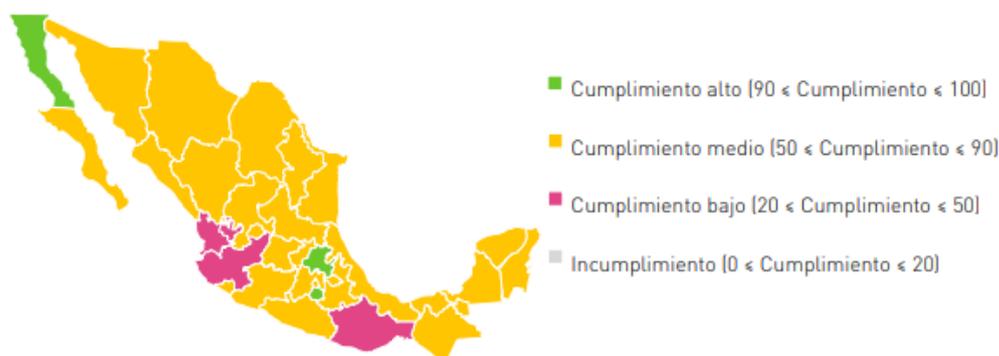
Gráfica 31. Cumplimiento medio nacional de la Armonización Contable en México



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

En el siguiente mapa, es posible apreciar el cumplimiento por entidad federativa de los apartados evaluados en materia de armonización contable de la CONAC, en 2018. Mismo donde observamos al Estado de Baja California con un cumplimiento alto de avance, en materia de armonización contable. De acuerdo con la 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.

Ilustración 4. Evaluaciones de la armonización contable por entidad federativa.



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

En este orden de ideas, el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2017 del IMCO señala que la información financiera se encuentra dispersa, no está actualizada y se presenta en formatos heterogéneos que no permiten su comparabilidad a través del tiempo o respecto a otras entidades federativas. Por otro lado, el Índice menciona que la información financiera referente a los poderes ejecutivos de los estados no cumple con lo establecido en la LGCG. Por último, añaden la necesidad de contar con controles de calidad de la información financiera que se reporta.

De acuerdo con la primera evaluación realizada por el CONAC en 2022, Baja California registró nuevamente un cumplimiento alto del 93.53 en materia de armonización contable, en la siguiente tabla se puede observar el porcentaje de cumplimiento en cada uno de los apartados.

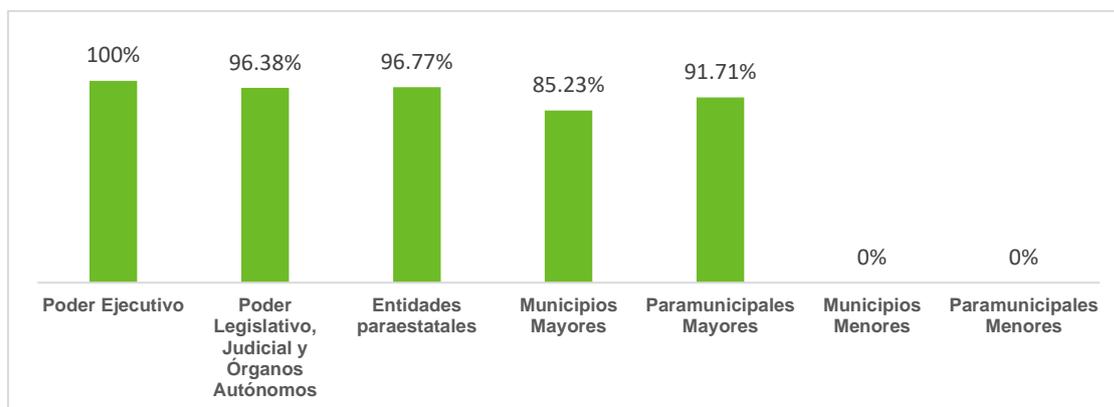
Tabla 26. Evaluaciones de la armonización contable por apartado, en Baja California, 2022.

Registros contables	94.72%
Registros presupuestales	94.49%
Registros administrativos	90.27%
Transparencia	93.71%
Cumplimiento Alto 93.53%	

Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de la Armonización Contable, 2022.

De acuerdo con la evaluación anterior, la calificación general promedio por tipo de ente público para el Estado de Baja California, se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 32. Calificación general promedio por tipo de ente público, en Baja California.



Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable, Evaluaciones de la Armonización Contable, 2022.

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

Auditoría y fiscalización.

El control efectivo de la corrupción requiere, 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.

De acuerdo con el Informe General de la Cuenta Pública 2020, emitido por la Auditoría Superior del Estado de Baja California (ASEBC), se realizaron 124 auditorías, a diversas entidades fiscalizables, información que se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 27. Numero de Auditorias, Cuenta Pública 2020

Entidades Fiscalizadas	No. De Auditorías realizadas
Poderes del Estado de Baja California	
Ejecutivo	1
Legislativo	1
Judicial	2
Organismos Autónomos	
Mexicali	4
Tijuana	1
Entidades Paraestatales	
Mexicali	31
Tijuana	12
Ensenada	1
Tecate	1
Municipios del Estado	
Mexicali	1
Tijuana	1
Ensenada	1
Playas de Rosarito	1
Tecate	1
Entidades Paramunicipales	
Mexicali	22
Tijuana	13
Ensenada	13
Playas de Rosarito	10
Tecate	7
Total	124

Fuente: ASEBC, Informe General Ejecutivo, Cuenta Pública 2020.

De los 124 Informes Individuales de Auditoria, se derivaron 2,211 observaciones, cabe destacar que, el poder Legislativo fue la única entidad que no tuvo observaciones; a continuación, se puede observar a detalle la información en la siguiente tabla:

Tabla 28. Número de Observaciones Realizadas, Cuenta Pública 2020.

Entidades Fiscalizadas	Observaciones
Poderes del Estado de Baja California	
Ejecutivo	63
Legislativo	0
Judicial	25
Organismos Autónomos	
Mexicali	13
Tijuana	17

Entidades Paraestatales	
Mexicali	394
Tijuana	288
Ensenada	36
Tecate	27
Municipios del Estado	
Mexicali	12
Tijuana	52
Ensenada	108
Playas de Rosarito	46
Tecate	70
Entidades Paramunicipales	
Mexicali	162
Tijuana	368
Ensenada	171
Playas de Rosarito	155
Tecate	204
Total	2211

Fuentes: Informes Individuales de Auditoría, Cuenta Pública 2020

Las 2211 observaciones que se presentan en la tabla anterior fueron incluidas y clasificadas en el Informe Individual de Auditoría de la siguiente manera:

Tabla 29. Clasificación de las observaciones realizadas, cuenta pública 2020.

Clasificación	Porcentaje de observaciones
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	274.12%
Pliego de Observaciones	79.30%
Recomendación	613.28%
Solicitud de Aclaración	16.10%
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	1229.56%

Fuentes: Informes Individuales de Auditoría, Cuenta Pública 2020

En resumen, de los resultados relevantes, a continuación, se mencionan algunas observaciones, agrupadas conforme a los enfoques de las auditorías, las cuales se clasifican como: de Estados e Información Contable, de Estados e Informes Presupuestarios y Programáticos y de Información por Ejecución de Obra Pública.

De Estados e Información Contable:

- Recaudación de impuestos y derechos municipales de forma incorrecta, incumpliendo con la legislación aplicable.

- Observaciones relativas a la facturación electrónica, tales como diferencia entre ingresos y egresos registrados contablemente y su respectiva facturación, así como falta de expedición de documentos fiscales digitales por timbrado de nómina.
- Adquisición de bienes y contratación de servicios sin aplicar los procedimientos establecidos en la legislación y normatividad aplicable.
- Falta de levantamiento de inventarios físicos de bienes muebles. de Estados e Informes Presupuestarios y Programáticos.
- Resultado presupuestal deficitario en razón de los ingresos recaudados de libre disposición, fueron insuficientes para mantener el equilibrio presupuestal.
- Programas no realizados y metas no logradas.
- Falta de evidencia de publicación del Presupuesto de Egresos autorizado inicial y cierre presupuestal relativo al ejercicio 2020, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.
- Falta de proyecto ejecutivo acorde a las necesidades reales de la obra, ocasionando la inclusión de obra extraordinaria.
- Convenios modificatorios de obras públicas que exceden los porcentajes establecidos, así como la falta de fianzas de garantía; incumpliendo con la legislación correspondiente.
- Pagos improcedentes o en exceso por cálculos erróneos de gastos indirectos y de precios unitarios, anticipos sin amortizar y cantidades estimadas mayores a las ejecutadas, sin proporcionar documentación que compruebe la realización del reintegro correspondiente.
- Incumplimiento del período de ejecución.
- Trabajos pagados no ejecutados.

Derivado de lo anterior, la ASEBC dentro de la revisión de la Cuenta Pública 2020, identifico riesgos de tipo cumplimiento financiero e Incumplimiento a la normatividad.

Respecto a esta problemática, en los Foros Regionales, de la mesa “Arbitrariedad” se efectuaron las siguientes propuestas:

- Priorizar la realización de auditorías con base en las áreas de mayor riesgo de faltas administrativas y actos de corrupción.
- Simplificar los procedimientos de auditoría para lograr reducir al mínimo duplicidades en las Entidades de Fiscalización Superior y Control de Recursos Públicos.
- Aumentar la capacidad funcional y técnica del personal del Órgano de Fiscalización Estatal.
- Procurar que todo programa público cuente con indicadores para medir sus resultados.
- Se publiquen todos los documentos relativos a obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como sobre adquisiciones,

arrendamientos y servicios desde la etapa de planeación hasta la entrega final.

- Emitir recomendaciones, iniciativas o propuestas para la reforma de disposiciones normativas tendientes a evitar la toma de decisiones arbitrarias.
- Consolidar la obligación de documentar todas decisiones y actividades tomadas en el ejercicio de la función pública mediante el uso de herramientas tecnológicas.
- Generar mecanismos y herramientas tecnológicas que permitan la medición y la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, de acuerdo con las leyes en la materia.
- Publicar de manera completa, clara y oportuna toda la información relativa a la implementación de programas y proyectos realizados con recursos públicos.

En resumen, limitar los espacios de discrecionalidad para la toma de decisiones de los servidores públicos e implementar un servicio profesional de carrera basada en el mérito, el fortalecimiento de los procesos institucionales, además, de desarrollar estructuras institucionales con reglas de operación claras, instrumentos de máxima difusión y publicidad de sus responsabilidades públicas y una sólida cultura de servicio orientada a las personas, requiere de modelos robustos de fiscalización, auditoría, sanción y rendición de cuentas, para lograr:

- Limitar las decisiones discrecionales y eliminar los actos arbitrarios de los servidores públicos.
- Detectar oportunidades de mejora, reducir la opacidad en la toma de decisiones y disuadir potenciales irregularidades.
- Realizar el seguimiento y vigilancia escrupulosa del uso de los recursos públicos, generando procesos de justificación para que los responsables del ejercicio del gasto rindan cuentas.
- Analizar, con base en metodologías estandarizadas, la orientación a resultados de los programas públicos y la efectividad del gasto público ejercido.”⁸

Asimismo, el apartado VI del citado libro, propone como acción inicial para la rendición de cuentas en el combate a la corrupción en Estados y Municipios, la mejora de la gestión y buenas prácticas en todas las vertientes de rendición de cuentas: gestión documental, transparencia y acceso a la información pública contabilidad, mecanismos de asignación presupuestal, compras y obras públicas, monitoreo y evaluación y fiscalización.

En el informe 2018, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) da a conocer los avances en la fiscalización de recursos federales y locales al

⁸ CCSNA, (2020:11)

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (CCSNA) y define una serie de retos prácticos que perciben las mismas instancias de control interno y externo de las entidades federativas y que se resumen en los siguientes ejemplos:⁹

1. La adopción y la utilización de las Normas Profesionales de Auditoría establecidas por el mismo SNF, pero que requieren de ajustes a la normatividad local y contar con mayor conocimiento sobre normas y su uso.
2. La falta de sistemas de control interno.
3. La necesidad de certificación de los auditores, pruebas de confianza u otros mecanismos de validación profesional del personal, instalar comités de ética, lineamientos en materia de conflicto de intereses y códigos de conducta.
4. Falta de estrategia orientada a fortalecer habilidades y capacidades que permitan incrementar el trabajo de la auditoría.
5. Insuficientes indicadores que midan el desempeño institucional.

Sin embargo, los mismos integrantes del SNF reconocen las fortalezas que tienen para el desarrollo del trabajo de fiscalización y auditoría: 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. Más allá de esa 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.¹⁰

Por último, la OCDE y organizaciones de la sociedad civil como Fundar y México Evalúa, coinciden en que los principales retos en este tema, son la autonomía técnica y de gestión de las Entidades de Fiscalización, frente a las autoridades en turno, que 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.

Puntos de contacto entre gobierno y sociedad.

⁹ CCSNA, 2020:113

¹⁰ CCSNA, (2020:11)

Para lograr un control efectivo de la corrupción, no es suficiente con proponer cambios normativos o de gestión, ni con fortalecer la corresponsabilidad y la participación social, es necesario, además, 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 (PNA,2020).

Es importante mencionar algunos datos que nos permitirán ver la relevancia de este tema, por ello, conviene recordar que de acuerdo con el ENCIG 2017 – 2021, el costo generado como consecuencia de hechos de corrupción en la realización de trámites o en el acceso de la población a servicios fue de 9,500 millones de pesos en 2021, lo que equivale a 3,044 pesos promedio por persona¹¹, mayor al registrado en el año de 2017 el cual fue de 7,218 millones de pesos siendo equivalente a 2,273 pesos por persona. De igual forma y con base en información de la ENCRIGE 2016 del INEGI el costo en el que tuvieron que incurrir las empresas como consecuencia de la corrupción se estima en 1,600 millones de pesos, por empresa afectada.

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 ya que, por una parte, imponen costos adicionales a las poblaciones vulnerables al momento que buscan acceder a algún bien o servicio público mientras que por otra, propician que ciertos grupos económicos accedan a beneficios (por ejemplo, contratos públicos) como resultado de la existencia de redes de corrupción. Con esto en mente, 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.

Por lo anterior, este apartado incluye distintos puntos de contacto entre gobierno y sociedad, en los que se incluyen, entre otros, aquellos que entabla la ciudadanía al momento de realizar un trámite, solicitar un servicio o acceder a los beneficios de un programa social; aquellos 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.

Cabe destacar que, cada tipo de interacción cuenta con problemáticas específicas y con retos particulares que se deben enfrentar a través de

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

estrategias diferenciadas; sin embargo, cada una de ellas deberá asegurar el cumplimiento estricto del principio de imparcialidad en todas las interacciones que reviertan las expectativas sociales con respecto a la utilidad de realizar actos de corrupción para acceder a bienes, servicios o programas a los cuales tiene derecho, o al momento participar en procesos de adquisición y cabildeo

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

La mayor cantidad de interacciones entre gobierno y ciudadanía ocurre en tres ámbitos fundamentales:

- La realización de trámites.
- La solicitud de servicios.
- El acceso a programas sociales.

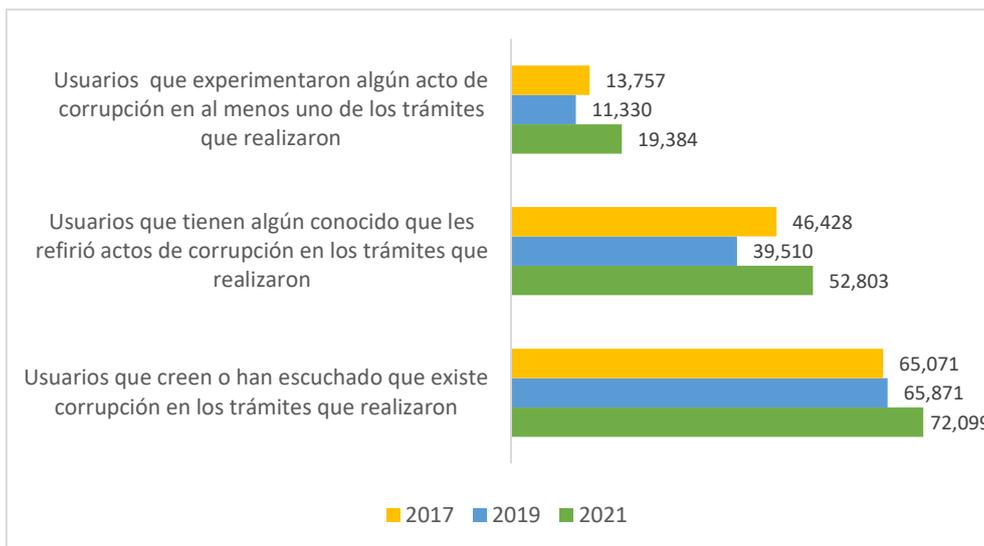
Estos ámbitos implican un acercamiento de los ciudadanos con los servidores y las instituciones de gobierno encargadas de la distribución de bienes públicos (servicios médicos y educativos, por ejemplo), de la provisión de servicios básicos (alumbrado público y saneamiento, por ejemplo), y de la emisión de actos de autoridad que permiten a ciudadanos y empresas la realización de actividades productivas o personales (emisión de licencias u otro tipo de documentos oficiales).

En Baja California, como se mencionó anteriormente, las tasas de prevalencia de corrupción (medida como la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción), fue de 19,384 por cada 100 mil habitantes en la entidad, de acuerdo con el ENCIG 2021. Además, como se observa en la gráfica a continuación, las cifras disminuyen según se mida:

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

Gráfica 33 . Tasa de prevalencia de corrupción, por cada 100 mil habitantes

Baja California en 2017, 2019 y 2021.

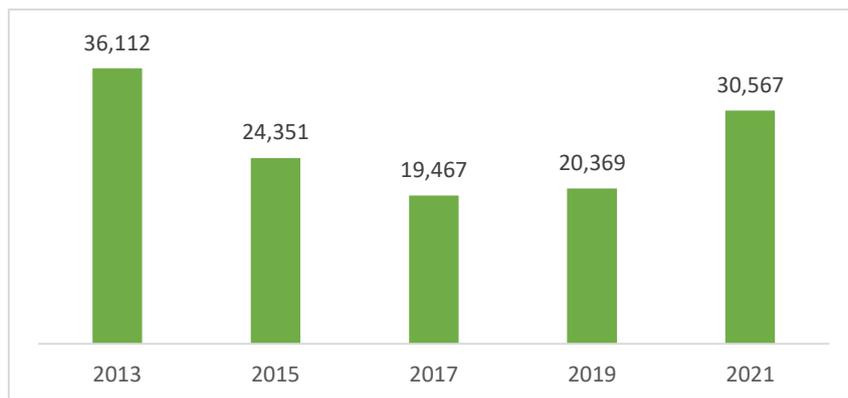


Fuente: INEGI, ENCIG 2017, 2019 y 2021.

De acuerdo con cifras del ENCIG 2021, los trámites realizados personalmente en Baja California fueron 17,851,038 distribuidos en instalaciones de gobiernos, bancos, supermercados, líneas telefónicas, internet, cajeros automáticos, entre otros. Siendo los más frecuentes el pago ordinario del servicio de luz, atención médica programada y el pago ordinario del servicio de agua potable.

Otro indicador que mide la ENCIG, es la tasa de incidencia de corrupción, la cual, a diferencia de la tasa de prevalencia, mide los actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 mil habitantes. En este indicador, para el año 2021 y acorde con información de la ENCIG, se ubica en 30,567 y se destaca un aumento significativo respecto a la registrada en 2019, la cual fue de 20,369.

Gráfica 34. Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes en Baja California.



Fuente: INEGI, ENCIG 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021.

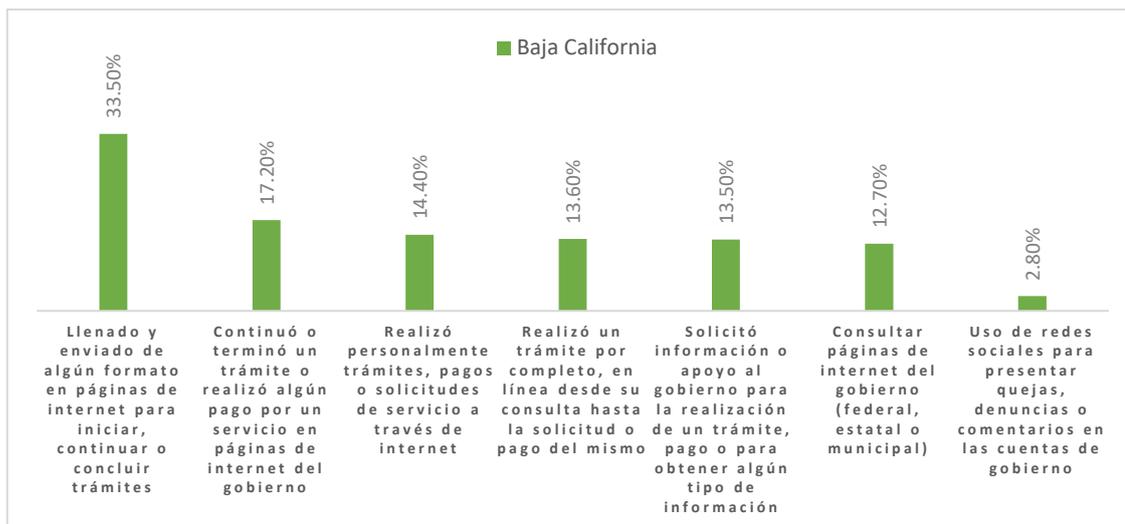
Los datos anteriores, generados por el INEGI permiten identificar tres factores adicionales que pudieran explicar, en cierta medida, la incidencia de hechos de corrupción en la realización de trámites:

1. La necesidad de que las personas acudan a oficinas de gobierno (situación que incrementa riesgos de corrupción dado el contacto directo con servidores).
2. 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).
3. La presencia de asimetrías de información (hecho que incrementa los riesgos de corrupción, dado el desconocimiento de las personas de los requisitos que se deben cumplir).

Es importante mencionar que, en Baja California , en 43% de los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos los usuarios acudieron a instalaciones de gobierno para realizarlos, el 24% en banco, supermercado, tiendas o farmacias; en 18.5% por medio de cajero automático o quiosco inteligente y solo el 11% por internet. Respecto al uso de internet, cabe destacar que, aunque es bajo el porcentaje, hubo un crecimiento significativo respecto al estimado en 2019, el cual solo fue de 3.9.

En cuanto al tema “*gobierno electrónico*”, la encuesta también revela que, en Baja California el 45.7% de la población mayor de 18 años tuvo al menos una interacción con el gobierno a través de internet. En la siguiente grafica se puede apreciar que el 33.5% llenó y envió algún formato en páginas de internet para iniciar, continuar o concluir trámites, mientras que, 2.8% usó redes sociales para presentar quejas, denuncias o comentarios en las cuentas de gobierno.

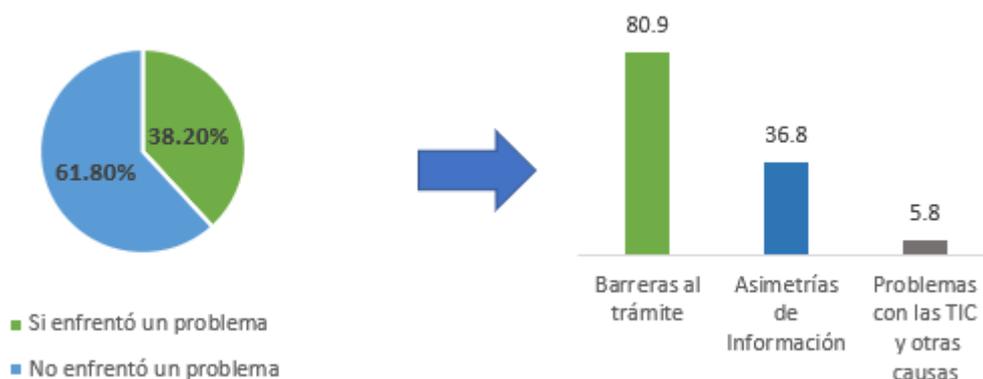
Gráfica 35. Interacción con el gobierno a través de internet.



Fuente: INEGI, ENCIG 2021.

Es importante destacar que, del total de pagos, tramites o solicitudes realizados por los usuarios, en 38.2% de ellos se presentó algún tipo de problema para realizarlo, donde el problema más frecuente fue el de barreras al trámite (incluyen largas filas , requisitos excesivos, le pasaba de una ventanilla a otra, tuvo que ir a un lugar muy lejano, costos excesivos y horarios restringidos) con 80.9 % y el de menor frecuencia fue en problemas con las TIC (problemas con problemas con la atención telefónica, problemas con la página de internet) y otras causas con 5.8 por ciento, como se muestra en la siguiente gráfica.

Grafica 36. Trámites en los que el usuario enfrentó algún problema en Baja California.



Fuente: INEGI, ENCIG 2021.

Con base en la información aquí presentada, el repertorio de medidas que se pueden emplear para reducir los riesgos de corrupción en estos ámbitos se centra, fundamentalmente, en 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.

Respecto al tema de la evaluación del nivel de satisfacción, en 85.1% de los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados personalmente durante 2021, la población se sintió muy satisfecha o satisfecha con el tiempo destinado a realizarlos, donde el nivel de satisfacción más alto en relación con el tiempo destinado a realizarlo fue el pago ordinario del servicio de luz con 93.1% y el de menor nivel de satisfacción fueron los tramites en el registro civil con un 5.3 por ciento.

También es relevante mencionar que en 85.5% de los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados personalmente durante 2021, la población se sintió muy satisfecha o satisfecha con el trato recibido al realizarlos. el pago, trámite o solicitud de servicio público con el nivel de satisfacción más alto en relación al trato recibido fueron los permisos relacionados con la propiedad con 97.6% y el que obtuvo una menor evaluación fue el contacto con autoridades de seguridad pública con 46.4 por ciento.

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

Tabla 30. Tasa de víctimas de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados por cada 100 mil habitantes Baja California, 2021.

Tramite	Tasa
Contacto con autoridades de seguridad pública	63 199
Trámites municipales	17 695
Trámites ante el Ministerio Público	14 149
Permisos relacionados con la propiedad	13 035

Fuente: INEGI, ENCIG 2021

En el ámbito de los puntos de contacto entre gobierno y las unidades económicas para la realización de trámites o inspecciones, la situación en Baja

California es muy similar a la observada en el caso de los ciudadanos. De acuerdo con resultados de la ENCRIGE 2020, en la entidad se estimó que las unidades económicas del sector privado realizaron poco más de 2.8 millones de trámites, pagos o solicitudes de servicios ante autoridades municipales, estatales o federales. Esto representa un promedio de 32.4 trámites por unidad económica en el año.

En el estado, 38.5% del total de unidades económicas considero el marco regulatorio (realizar trámites; atender normas, licencias, permisos o inspecciones gubernamentales) representó un obstáculo para el logro de sus objetivos de negocio, además de que el 61.5% de las unidades económicas consideraron que, en 2020, las cargas administrativas para cumplir con el marco regulatorio fueron mayores, o bien, siguieron igual de pesadas con relación a las de 2019.

Durante 2016, 59% de las unidades económicas pudo identificar costos monetarios al realizar acciones relacionadas con las regulaciones a las cuales estuvieron sujetas, el cual fue de 70,452. En este sentido, en 2020 los costos monetarios al realizar acciones relacionadas con las regulaciones fueron de 186,043 pesos, donde se puede observar que aumento un poco más del doble respecto al costo estimado en 2016.

El pago ordinario de luz fue el trámite (24.2%) que las unidades económicas realizaron con mayor frecuencia, seguido de la declaración y pago de ISR e IVA (19.3), y el pago ordinario de agua potable (17.4), en la siguiente tabla se puede apreciar los tramites más frecuentes realizados por las unidades económicas.

Tabla 31. Distribución porcentual de los trámites más frecuentes realizados por las unidades económicas durante 2020.

Trámite	Baja California	Nacional
Pago ordinario de luz	24.2	27.7
Declaración y pago de ISR e IVA	19.3	20.1
pago ordinario de agua potable	17.4	21.4
Impuesto sobre nomina	15.7	8.7
Cuota patronal al IMSS	15.3	11.7
Manifestación de impacto ambiental	2.9	0.3
Licencias o permisos especiales	1.7	1.4
inscripción de trabajadores al INFONAVIT	1.1	3.7
Otros procesos judiciales	0.8	0.2
permisos para importaciones y exportaciones	0.4	0.2

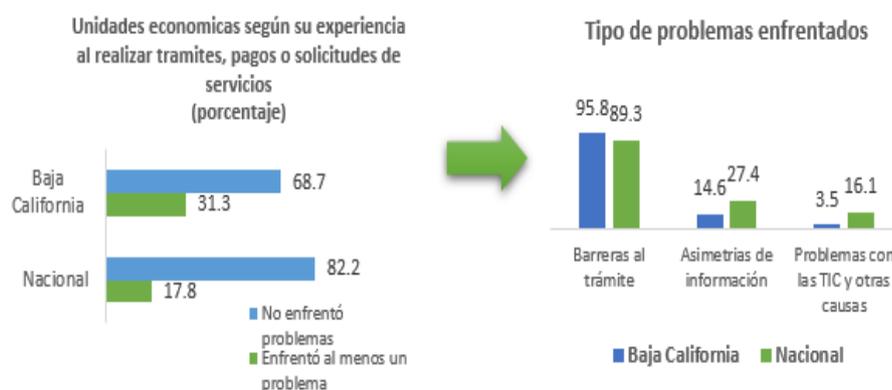
Fuente: INEGI, ENCRIGE 2020.

Cabe resaltar que, de los trámites realizados por las unidades económicas el 53.3% tuvo alguna interacción con el gobierno a través de internet. Los tipos de interacción por internet más frecuentes fueron:

- Llenar y enviar formatos en línea (43.9%)
- Realizar un trámite (federal, estatal o municipal) de principio a fin a través de internet. (39.2)
- Consultar en internet para la planeación y toma de decisiones sobre actividades de la unidad económica. (32.4)

En el estado, como ya se mencionó, las unidades económicas realizaron un total de 2,846,656 tramites durante 2020, de los cuales el 31.3% enfrentaron al menos un tipo de problema al momento de realizar trámites, pagos o actos de autoridad, es decir 6.5 puntos porcentuales más a los estimados a nivel nacional. Barreras al trámite (filas, requisitos excesivos, etcétera), fue el tipo de problema más frecuente que enfrentaron las unidades económicas en ambos niveles de gobierno, seguido de las asimetrías de información (incluyen los casos en que no se exhibían los requisitos y en que se obtuvo información incorrecta).

Gráfica 37. Problemas para realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios



Fuente: INEGI, ENCRIGE 2020

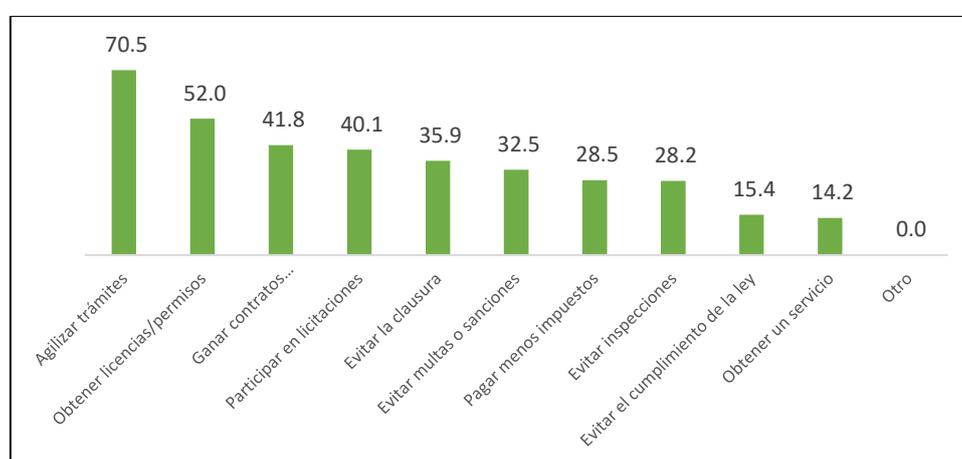
De los trámites realizados por unidades económicas en el estado, en 79.7% de ellos los representantes de los establecimientos manifestaron estar satisfechos en términos generales con el resultado. Entre los tramites con menor nivel de satisfacción por parte de las unidades económicas, fueron el inicio o seguimiento de averiguación previa ante el Ministerio Público (35.8%), licencias o permisos especiales (20%), registro de marca o patente ante el IMPI (3.5), por mencionar algunos.

De acuerdo con la encuesta en comento, en el estado, el 45.6% de las unidades económicas perciben muy frecuente o frecuente actos de corrupción por parte de los servidores públicos (porcentaje menor respecto al año 2016 el

cual fue de 74.2), y casi 26 puntos porcentuales menor al estimado a nivel nacional el cual fue de 71.5 por ciento. Resulta necesario mencionar la percepción a nivel municipal, dado que en los municipios de Mexicali y Tijuana registraron un porcentaje de casi 83% y 48% respectivamente.

Con base a lo anterior, las unidades económicas, consideran que entre las principales causas por las que se producen actos de corrupción son: para agilizar trámites (70.5%), para obtener licencias/permisos (52.0%), para ganar contratos gubernamentales (41.8%), tal y como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 38. Percepción de las unidades económicas sobre las causas por las cuales se producen actos de corrupción (Porcentaje)



Fuente: INEGI, ENCRIGE 2020.

Durante el 2020, la tasa de unidades económicas víctimas de actos de corrupción, en Baja California fue de 524 por cada 10 mil, cabe mencionar que hubo un cambio estadísticamente significativo con respecto del ejercicio 2016, donde la tasa estimada fue de 787.

La tasa de unidades económicas víctimas de actos de corrupción, en Baja California, por tamaño, fue de 688 Micro, pequeña 112, mediana 1,303, y grande 435, durante el 2020. Como se puede apreciar en las cifras anteriores, las unidades económicas medianas son las más afectadas por actos de corrupción.

La misma encuesta, señala que, la tasa de incidencia de actos de corrupción al realizar trámites o inspecciones por cada 10 000 unidades económicas durante 2020 en el estado de Baja California fue de 11,293.

Son diversos los tramites en los que las unidades económicas en el estado de Baja California han tenido experiencia con al menos un acto de

corrupción, por mencionar algunos con mayor frecuencia se encuentra: licencias o permisos especiales, permisos de construcción, inicio o seguimiento de averiguación previa ante el MP, entre otras.

A nivel nacional, los costos para las unidades económicas derivados de incurrir en actos de corrupción se estiman en 887 millones de pesos durante el año 2020, cabe señalar que el costo promedio por unidad económica fue de 7,419 pesos. En el caso de Baja California, los costos para las unidades económicas derivados de incurrir en actos de corrupción se estiman en 302 millones de pesos y el costo promedio de corrupción por unidad económica se estimó en 66,432 pesos.

Al igual que ocurre con las percepciones en lo individual, al preguntarles a las unidades económicas sobre la percepción de supuestos actos de corrupción, el conocimiento de estos y la participación directa, la tasa de ocurrencia disminuye, tal y como se observa en la siguiente gráfica.

Tabla 32. Conocimiento y/o participación en actos de corrupción en trámites, pagos, solicitudes de servicio y contacto con autoridades e inspecciones en Unidades Económicas, en Baja California 2020.

Entidad Federativa	Percepción de supuestos actos de corrupción.	Conocimiento de terceros de actos de corrupción.	Participación en al menos un acto de corrupción.
	Tasa de prevalencia 1	Tasa de prevalencia 2	Tasa de prevalencia 3
Baja California	9 071	8 843	153

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

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

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

Fuente: INEGI, ENCRIGE 2020

Puntos de contacto gobierno – iniciativa privada.

Los puntos de contacto entre el gobierno y la 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.

Existen efectos negativos derivados de los hechos de corrupción en intercambios entre gobierno e iniciativa privada, los cuales se reflejan 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 en las demandas sociales

Lo anterior, solo son algunos de los efectos negativos que se producen por actos de corrupción, por ello, resulta importante analizar la dinámica de dichos puntos de contacto con la finalidad de identificar aquellos elementos que favorecen la aparición de hechos de corrupción, y encontrar mecanismos para su control.

Contrataciones públicas.

De acuerdo con la PNA, las contrataciones públicas son elementos esenciales para que el estado brinde a los ciudadanos los bienes y servicios necesarios para impulsar el desarrollo social y económico. En promedio, los países miembros de la OCDE gastan el 32.5% del gasto público total en el suministro de bienes y servicios por medio de contratos. En el caso de América Latina y el Caribe, el gasto promedio en contrataciones públicas representa el 29.8% del gasto público¹², mientras que en el caso mexicano se destina poco más del 20% del presupuesto público (esto es, alrededor de 5% del PIB)¹³.

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

La falta de reglas claras, homologadas y justificables en los procedimientos, y el posible conflicto entre intereses privados y del servicio

¹² 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=yysequence=4>

¹³ *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas en México – Metodología MAPS, BID, 2019.*

público, incrementan la susceptibilidad a la corrupción. Solo por mencionar un ejemplo, más de la mitad de los casos de cohecho que ocurren en los países miembros de la OCDE están relacionados con la obtención de contratos públicos.

Con base en lo anterior, es importante propiciar que los sistemas de contratación pública se funden en procedimientos transparentes, eficientes, justificables e imparciales, incrementa las posibilidades de que los bienes y servicios suministrados por el estado a través de esta vía cumplan con estándares mínimos de calidad.

Estos atributos mínimos en las compras públicas propician también que el gasto público logre impactar con mayor eficacia en sectores clave como la educación, la salud y la infraestructura (PNA, 2020).

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

La falta de una Ley General que regule todos los procesos de contratación en todos los ámbitos y poderes provoca, por un lado, que los procedimientos no partan de los mismos principios generales de competencia e imparcialidad, y por otra, que la transparencia y la participación no sean criterios constantes en todas las compras que realiza el país.

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

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

Restricciones que limitan la entrada.

- Requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes, en detrimento de otros.

- Restricciones que limitan la capacidad de las empresas para competir y diferenciarse entre sí.
- Incentivos a los agentes económicos para reducir la rivalidad competitiva entre
- sí u obstaculizar el ingreso de competidores.
- Costos elevados de participación.
- Ausencia de mecanismos institucionales que favorezcan la competencia.
- Falta de certeza jurídica.

De las problemáticas mencionadas, las que aplican particularmente a la normatividad en la materia del estado de Baja California, son las que se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 33. Obstáculos a la competencia identificados en materia de contrataciones públicas en Baja California.

Obstáculo	Descripción
Requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes	Licitación pública estatal o local
Falta de mecanismos que propicien la competencia	Posibilidad de adjudicar un contrato por medio de una invitación restringida cuando se cuente únicamente con una o dos propuestas, inclusive sin que éstas sean solventes
Falta de certeza jurídica	Posibilidad de modificar las convocatorias seis días hábiles, antes de la presentación y apertura de proposiciones.

Fuente: Comisión Federal de Competencia, Miscelánea de obstáculos regulatorios, 2016, disponible en:

https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf

Como se puede apreciar en la tabla anterior, en Baja California los procedimientos de contratación están limitados por algún obstáculo a la competencia, lo cual restringe la concurrencia de proveedores, ya que solo permiten la participación de aquellos con domicilio fiscal en el estado, disminuyendo las probabilidades de competencia que garanticen las mejores condiciones de contratación. También existe la posibilidad de modificar las convocatorias, seis días hábiles antes de la presentación y apertura de propuestas(de acuerdo al artículo 30 de la Ley de adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del estado). Aunque dichos cambios pueden ser válidos y corresponder a las necesidades de la contratación, en algunas

ocasiones pueden obedecer a estrategias por parte de los licitadores para restringir la participación de ciertas empresas, en beneficio de otras.

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

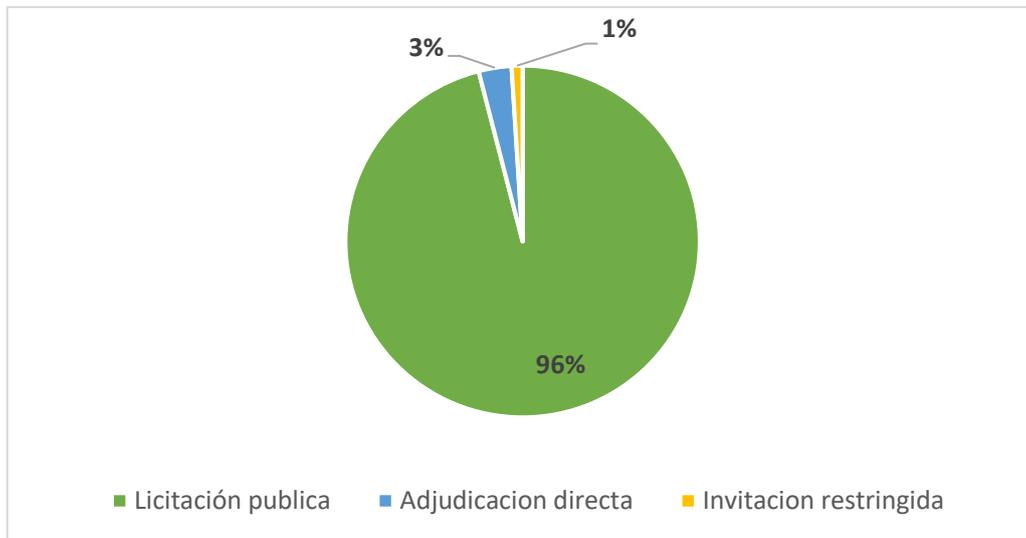
La falta de planeación abre paso a la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el precio y los contratistas que se requieren, además coarta la capacidad de vigilar que los trabajos sean de calidad por no haberse precisado todas las condiciones al inicio. Lo anterior repercute en el encarecimiento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

Por otra parte, el Centro de investigación en política pública (IMCO), señala que, durante el 2021, 52% de las instituciones estatales registraron información de compras públicas en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), el resto, dos mil 423 instituciones, no publicaron procesos de compra durante 2021. Guanajuato cuenta con 11 entes estatales obligados y la totalidad registró compras públicas en la plataforma. En Baja California, de los entes estatales obligados, solo el 53% registró compras públicas en la plataforma.

Con la finalidad de tener una aproximación del ejercicio del gasto en contrataciones públicas, el estudio en comento menciona que, en el estado, 39 instituciones registraron en total 3,930 contratos, los cuales sumaron un monto de 109,404,622,599 de pesos. Llama la atención que este monto registrado por el estado en 2021 representó significativamente el mayor gasto de los 32 estados.

Del gasto antes referido en el estado durante el 2021, el 96% fue en licitación pública, 3% en adjudicación directa, 1% mediante invitación restringida.

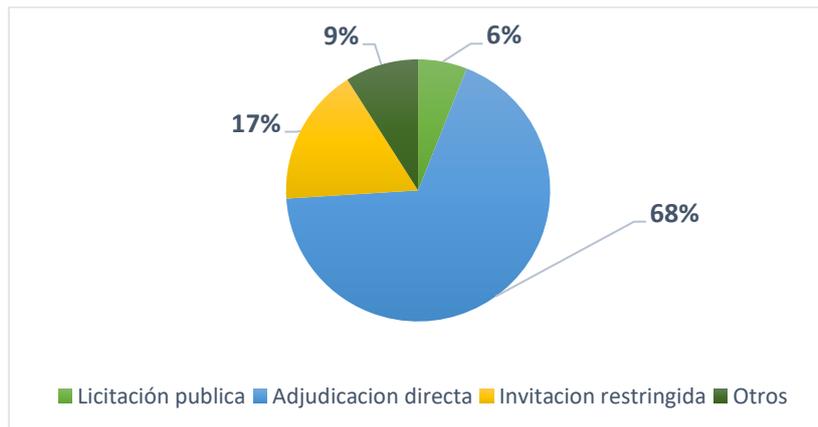
Gráfica 39. Porcentaje del monto gastado por estado de procedimiento, registros en la PNT durante 2021.



Fuente: IMCO, con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Ahora bien, al analizar únicamente el porcentaje de contratos por tipo de procedimiento, los datos disponibles en PNT muestran que en Baja California el 68% de los contratos fue por adjudicación directa, 6% por licitación pública, 17% por invitación restringida y 9 % por otros.

Gráfica 40. Porcentaje de contratos por tipo de procedimiento, registros en la PNT durante 2021.



Fuente: IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Como se aprecia en la gráfica anterior, el tipo de procedimiento de contratación que ha predominado es la adjudicación directa. De acuerdo con la PNA, ello abre espacios para el favoritismo y otros riesgos asociados con la corrupción al permitir la selección de ganadores en las contrataciones sin, necesariamente, probar su capacidad técnica y económica.

Cuando se llevan a cabo procedimientos de adjudicación directa se corre el riesgo del uso ineficiente de los recursos, además de que los bienes y servicios que se contratan se adquieran a un mayor costo.

Cabildeo.

El cabildeo es la práctica a través de la cual distintos grupos de interés posicionan sus demandas en la agenda pública. Pese a que esta herramienta garantiza derechos fundamentales como la libertad de información, así como el derecho a petición, también puede resultar en un ejercicio de colusión entre el sector público y los diversos grupos de interés.¹⁴

Por ello, es necesario contar con reglas claras sobre esta práctica que, a su vez, fomenten y faciliten el ejercicio transparente y abierto de la misma. Al respecto, existe evidencia para el caso mexicano que señala la presencia constante de prácticas indebidas en las decisiones públicas, la falta de transparencia en el diseño de la política pública, así como áreas potenciales de riesgos de captura de autoridades por grupos de interés.

De manera general, los esfuerzos por establecer una regulación de cabildeo en el área legislativa, nacional y estatal, en general, se limitan a transparentar las relaciones entre cabilderos y legisladores; prohibir el cohecho; y obligar a que las y los legisladores se abstengan de intervenir en situaciones donde incurran en conflictos de interés. Falta mucho en cuanto al fortalecimiento del marco normativo sobre todo en la tipificación de faltas y en el establecimiento de las sanciones respectivas, así como en la apertura amplia y accesible de la información para el escrutinio público. A su vez, también es necesario garantizar y facilitar a los grupos de interés minoritarios el mayor número de oportunidades y espacios para incidir en las decisiones públicas.

¹⁴ Alberto Abad Suárez, *El pasillo de cristal: transparentar el cabildeo en México*, p. 128, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4673/7.pdf>

Involucramiento social en el combate a la corrupción.

Si bien la política estatal anticorrupción de Baja California tiene como objetivo controlar la corrupción, no puede centrar su atención en la dimensión gubernamental del fenómeno. La corrupción, como problema sistémico, además de encontrar condiciones de riesgo para su permanencia y reproducción en escenarios donde persisten la impunidad y la arbitrariedad; también las encuentra en espacios donde ha logrado afianzarse como una norma social de uso para resolver problemas cotidianos de las personas (evadir una infracción de tránsito, acceder a un servicio o un programa social, ganar un contrato de gobierno, entre muchos otros).

La forma en que el involucramiento social opera en el control de la corrupción puede incurrir de las siguientes maneras:

- Modificando la estructura de valores que se reconocen como legítimos al interior de la comunidad política.
- Propiciando dinámicas de participación, vigilancia y colaboración desde la sociedad en los asuntos de gobierno o (introduciendo controles sociales que reducen riesgos de corrupción)
- Fomentando la implantación de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada que aminoren los riesgos de corrupción en dicho sector en su relación con clientes, proveedores e instituciones públicas.

Al respecto, en la PNA se menciona que desde la experiencia internacional se reconoce que aquellas iniciativas de control de la corrupción que han logrado resultados de valor han ido más allá de la esfera gubernamental, y han avanzado en el fomento de esquemas que propician el involucramiento y corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el combate a la corrupción.

Con base en lo anterior, surge un gran repertorio de acciones en las cuales se pueden incluir elementos como el desarrollo de esquemas de participación y vigilancia social, la articulación de espacios de colaboración en donde autoridades y grupos sociales crean de manera conjunta soluciones de política pública, así como la consolidación de modelos de regulación interna que disminuyan los riesgos de corrupción desde la iniciativa privada o las organizaciones de la sociedad civil, entre muchos otros.

Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación.

La participación ciudadana en el control de la corrupción puede tener gran relevancia debido al potencial que tiene para establecer controles externos al gobierno en distintos ámbitos de la función pública (desde la vigilancia de procesos específicos, el involucramiento social en espacios de decisión, en el seguimiento de las actividades de gobierno, entre muchas otras).

Éstas son justamente las premisas fundantes del Gobierno Abierto, desde donde se impulsan acciones de cocreación gobierno-ciudadanía para la búsqueda de las soluciones que mejoren realmente la calidad de vida de las personas y el acceso a los derechos humanos.

Un primer problema que se identifica en materia de participación ciudadana se funda en una paradoja aparente: de acuerdo con cifras oficiales, en México existe una gran cantidad de mecanismos de participación orientados a diversas temáticas del ejercicio de la autoridad; sin embargo, su alcance (o nivel de incidencia) sigue siendo limitado. Al respecto, y de acuerdo con información de los censos de gobierno del INEGI, para el año 2016 las autoridades estatales y municipales reportaron la existencia de alrededor de 12 mil mecanismos de participación ciudadana: 304 en las entidades federativas y poco más de 11,800 en los municipios.

En Baja California, los ejercicios reales de Gobierno abierto son muy débiles, por lo que debemos fortalecer los esquemas de gobernanza centrados en el ciudadano que permitan el desarrollo conjunto de acciones y compromisos de gobierno que incidan en la calidad de vida de los ciudadanos.

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

De acuerdo al censo antes referido, en 2018 en Baja California, la Administración Pública estatal ha abierto un total de 16 espacios para la participación y/o consulta ciudadana en diversos temas de interés, siendo los temas de Planeación y Evaluación; Transparencia, Desarrollo social y Educación en los temas que más se recibieron propuestas y/o peticiones.

Por otra parte, en las administraciones públicas municipales, de acuerdo con el CNGMyD 2016, se abrieron en total 72 espacios para la participación

y/o consulta ciudadana. Las áreas que más peticiones y/o propuestas recibieron fueron la de Servicios Públicos y Desarrollo Social.

Tabla 34. Espacios para la participación y/o consulta ciudadana y número de propuestas recibidas en las administraciones públicas de Baja California, 2018.

Temas	Administración pública del Estado		Administración pública municipales	
	Espacios para la participación y/o consulta ciudadana	Número de propuestas y/o peticiones recibidas en la Administración Pública Estatal	Espacios para la participación y/o consulta ciudadana	Número de propuestas y/o peticiones recibidas en las administraciones públicas municipales
Planeación y evaluación	1	16 088	5	233
Contraloría	1	280	2	0
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	0	0	2	678
Transparencia	1	5 167	3	266
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	0	0	3	5
Seguridad pública	1	3 000	4	564
Tránsito	0	0	2	10
Protección civil	0	0	4	6
Servicios públicos	0	0	4	9099
Obras públicas	0	0	4	1445
Desarrollo urbano	1	2 031	4	94
Desarrollo social	1	3 009	4	6239
Desarrollo económico	1	2 000	4	2
Medio ambiente y ecología	1	11	4	264

Desarrollo rural	1	13	2	120
Presupuesto participativo	1	46	0	0
Educación	1	3 000	2	0
Cultura	1	6	4	8
Deporte	1	17	4	184
Salud	1	15	4	15
Energía	0	0	0	0
Turismo	1	0	3	0
Otros	1	66	4	1139

Fuente: INEGI, CNGSPySP y CNGMyD, 2018

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

Participando por México, define los Mecanismos de Participación Ciudadana como *“al conjunto de reglas, espacios, procesos, instrumentos, formas y acciones institucionalizados con los que interactúan ciudadanos y autoridades para influir en procesos de decisión pública.”*

De acuerdo a la definición anterior, los MPC se clasifican en:

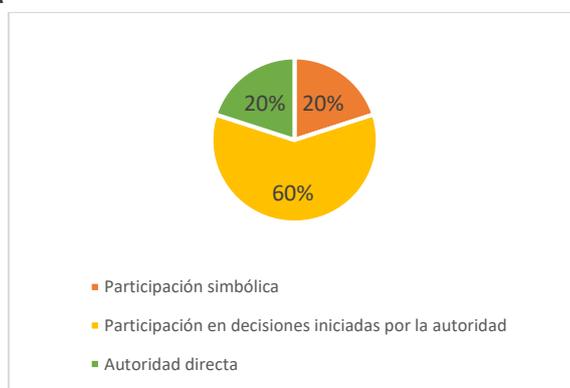
- **Mecanismos de democracia directa:** mecanismos que abren la participación en procesos de decisión al mayor número de ciudadanos en una delimitación territorial, ejemplo: referéndum, plebiscito, iniciativa popular para cabildo).
- **Mecanismos de democracia deliberativa:** mecanismos de participación limitada o selectiva en cuanto al número de individuos que promueven el diálogo, la deliberación y los acuerdos en procesos decisorios, ejemplo: presupuesto participativo, audiencia pública, COPLADEMUN .
- **Mecanismos consultivos:** mecanismos de participación en la que las autoridades recaban información y opiniones de ciudadanos con la posibilidad de que ésta sirva como insumos para procesos decisorios, ejemplo: consulta ciudadana, comité comunitario, Comité Municipal de Seguridad Pública, etc).
- **Mecanismos de atención ciudadana:** mecanismos o espacios de interlocución ciudadanía-gobierno en los que las autoridades atienden

de manera directa a los ciudadanos, ya sea para la provisión de bienes y servicios públicos o para escuchar sus necesidades, preocupaciones o peticiones, normalmente, de manera individualizada.

Para el estado de Baja California, se encontró que los municipios que había en ese entonces (Tijuana, Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate) cuentan con normatividad municipal sobre participación ciudadana y similares, pero solo el 20% considera MPC en las mismas.

El mismo estudio señala que nuestro estado está entre los estados que cuentan con los porcentajes más altos de MPC en los que los ciudadanos pueden iniciar procesos de decisión.

Gráfica 41. Composición de la oferta de MPC según su clasificación por grado de incidencia



Fuente: Elaboración propia de los cinco mapas con base en la Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015

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

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

Al respecto, Métrica de Gobierno Abierto (MGA), es una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para monitorear el nivel de apertura institucional de algunos sujetos obligados de la Ley General de Transparencia en los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal).

La Métrica aporta diferentes elementos de análisis en materia de apertura, con base en los ejes de transparencia y participación ciudadana, así como la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de instrumentos por parte de la ciudadanía. La Métrica analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión.

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

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

De acuerdo con la Métrica de Gobierno Abierto 2021, fue de 0.48 (en una escala de 0 a 1) de 1,365 sujetos obligados, sin embargo, en los resultados de las ediciones anteriores (2017 y 2019) se había mostrado un progreso significativo en cuanto a la apertura gubernamental en el país: la primera edición de la MGA arrojó una calificación general de 0.39, señal de un promedio deficiente generalizado entre los 908 sujetos obligados evaluados en aquel momento. Para la siguiente medición, aun con un incremento de sujetos obligados (1,243), logró una calificación en general de 0.52.

Como se mencionó anteriormente, el Índice de Gobierno Abierto (IGA) en México para 2021 fue de 0.48 (en una escala de 0 a 1, donde 1 es indicativo de un gobierno totalmente transparente y abierto a la participación ciudadana y 0 de un gobierno sin apertura). Por su parte, la calificación de la dimensión de Transparencia (T) es de 0.61, la cual es resultado del promedio simple de los subíndices de Transparencia desde la perspectiva gubernamental (0.68) y Transparencia desde la perspectiva ciudadana (0.53). La calificación de la dimensión de Participación (P) es de 0.35, y proviene del promedio simple de los subíndices de Participación desde la perspectiva gubernamental (0.23) y Participación desde la perspectiva ciudadana (0.47). (Métrica de Gobierno Abierto, 2021).

A nivel estatal, Baja California obtuvo una IGA de 0.55 es decir, mayor a la evaluación a nivel nacional.

En la edición 2021, de la Métrica, la calificación promedio del subíndice de Participación desde el Gobierno es de 0.23 a nivel nacional, lo que significa un ligero incremento en comparación con la calificación obtenida en la medición anterior (0.19). Para Baja California, la calificación obtenida en este subíndice fue de 0.25. Sin embargo, los mecanismos gubernamentales de participación ciudadana siguen presentando importantes limitaciones.

De acuerdo con el estudio en comento, en el 90% de los mecanismos reportados no hay *seguimiento*, es decir, no es posible comprobar si realmente lo que ahí ocurre realmente incide en la toma de decisiones o en la puesta en marcha de acciones concretas por parte de los sujetos obligados que los implementan. Más grave aún, el 60% de los sujetos obligados que por ley deberían reportar sus mecanismos de participación, no lo están haciendo.

En cuanto al Subíndice desde la perspectiva ciudadana (PC) se califica la posibilidad que tiene la ciudadanía de incidir en los procesos de toma de decisión de los sujetos obligados. Esta se evalúa mediante un ejercicio de usuario simulado, el cual, este año, consistió en presentar una propuesta para manejar sencilla y responsablemente el desecho de colillas de cigarro que se generan en las instalaciones de cada sujeto obligado.

Para el 2021, el subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana a nivel nacional fue de 0.47, lo que implica una disminución frente a la calificación obtenida en la Métrica anterior (0.58). en el caso de Baja California, obtuvo una evaluación de 0.56, ubicándose entre las 5 entidades con las puntuaciones más altas, según el estudio, esta puntuación se debe a un alto grado de recepción de la respuesta; es decir, el porcentaje de sujetos obligados que respondieron en alguno de los intentos de contacto fue igual o superior al 70 por ciento.

Tabla 35. Calificaciones por subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto en Baja California 2021.

Índice de Gobierno Abierto	0.55
Dimensión Transparencia	
Gobierno	
Componente de acceso a la información desde la perspectiva gubernamental	0.86
componente de transparencia Activa	0.71
componente de datos abiertos	0.16
Ciudadanía	
Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana	0.67
Componente de transparencia proactiva	0.57
Dimensión Participación	
Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental	0.25
Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana	0.56

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2021.

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

De acuerdo con Alianza para el Parlamento Abierto 2017, se llevó a cabo en México, el Diagnóstico para el parlamento abierto, con el objetivo de ofrecer elementos concretos para mejorar el desempeño de las instituciones legislativas en materia de rendición de cuentas.

Los elementos que distinguen a un Parlamento Abierto son los siguientes:

1. **Derecho a la Información**
2. **Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.**
3. **Información parlamentaria**
4. **Información presupuestal y administrativa**
5. **Información sobre legisladores y servidores públicos.**
6. **Información histórica.**
7. **Datos abiertos y no propietario**
8. **Accesibilidad y difusión**
9. **Conflictos de interés.**
10. **Legislan a favor del gobierno abierto.**

Tras analizar los congresos locales, casi la mitad de los congresos tuvieron una calificación muy insatisfactoria (21% a 40%) y solo dos congresos obtuvieron una calificación satisfactoria (61% a 80%), es importante mencionar que a nivel federal la calificación fue de 40.5%, lo que nos indica que existe la necesidad de contar con mayores recursos de promoción de las agendas gubernamentales y parlamentos abiertos; disponibilidad y accesibilidad de la información de las y los legisladores.

La calificación general para Baja California fue de 37.1% es decir está por debajo del promedio general, en donde se puede destacar que los principios peor evaluados fueron en el de información presupuestal y administrativa (8%), accesibilidad y difusión (17%), así como en conflictos de interés(14%); es importante mencionar que la baja calificación se debió a que no se cumplió con la mayoría de los aspectos que evalúa cada principio, los cuales son los siguientes :

- **Información presupuestal y administrativa.** Evaluó si el congreso publicó y divulgó información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
- **Accesibilidad y difusión.** Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
- **Conflictos de interés.** Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

En cuanto a los principios mejor evaluados fueron los de derecho a la información y legislan a favor del gobierno abierto; ambos calificados con el 100% , Sobre el primero, al igual que en el resto de las entidades, la calificación es alta debido a que se trata de información base de las obligaciones de transparencia incluidas en el marco normativo en el país. Es importante destacar, que si bien, los congresos cumplen con esta obligación, no han avanzado en la implementación de mecanismos avanzados de transparencia proactiva, accesible y amigable a las personas que consultan, es decir, solamente, se limitan a cumplir la ley.

Tabla 36. Diagnóstico de Parlamento Abierto, desglosado por principios. Baja California 2017.

Principio	Resultado	Análisis de resultado
Derecho a la Información	100%	Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.
Participación ciudadana y rendición de cuentas	46%	No cuenta con información suficiente acerca de la integración y toma de decisiones. Sí se regulan mecanismos de participación ciudadana
Información Parlamentaria	48%	No es suficiente la información que difunde el cuerpo legislativo. Falta informar al ciudadano de forma sencilla y explícita, sobre las funciones y trabajos realizados del cuerpo legislativo.
Información presupuestal y administrativa	8%	es insuficiente la información sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
Información sobre Legisladores y servidores Públicos	50%	Hay existencia de fichas de información del Legislador, sin embargo, no cuentan con todos los datos requeridos. No está la versión pública de la declaración patrimonial del Legislador.
Información histórica	0%	No hay información
Datos abiertos y software libre	0%	No hay información
Accesibilidad y difusión	17%	La página del Congreso cuenta con dirección y teléfono de las oficinas. La página no cuenta con los requisitos para que los ciudadanos puedan acceder a las sesiones del pleno
Conflicto de interés	14%	No se publicó información de actividades de cabildeo
Legislan a favor del gobierno Abierto	100%	Hay Leyes que permiten e impulsan la Participación Ciudadana.

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

Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto en México, 2017

Corresponsabilidad e integridad empresarial.

De acuerdo con la PNA 2020, la promoción y puesta en marcha de esquemas de integridad empresarial se ha convertido en un imperativo en las estrategias orientadas al control de la corrupción alrededor del mundo. El argumento que justifica la introducción de esta clase de medidas es bastante simple: las empresas son espacios organizados que, al igual que las dependencias de gobierno, están expuestas a riesgos internos y externos de corrupción en distintos frentes (al momento de realizar trámites de gobierno, al concursar en procesos de compras públicas, al establecer acuerdos con proveedores, etcétera) que pueden propiciar su participación como sujetos activos de hechos de corrupción (soborno, tráfico de influencia, acceso a información privilegiada, fraude interno, lavado de dinero, entre otros).

Con base en lo anterior, la Encuesta de Delitos Económicos 2018, Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones de la empresa PwC, señala que en el país el porcentaje de empresas analizadas que experimentaron delitos económicos entre los años 2016 y 2018 pasó de 37% a 58 por ciento. Cabe mencionar que, este mismo estudio revela que alrededor de dos terceras partes de estos delitos son cometidos por actores que pertenecen a la misma empresa y en materia de corrupción, 8 de cada 10 empresarios encuestados consideran que el soborno y la corrupción son prácticas habituales al momento de hacer negocios en México.

Al respecto, conviene destacar que, en el contexto mexicano, la LGRA publicada en julio de 2016, establece en sus artículos 24 y 25 que en la determinación de la responsabilidad de empresas (o de sus representantes) en actos de corrupción, se tomará en consideración si éstas cuentan con políticas de integridad que, como mínimo, incluyan:

- Manuales de organización y procedimientos claros en donde se especifiquen funciones, cadenas de mando y liderazgo de la empresa. Código de conducta publicado, socializado y con mecanismos de aplicación real.
- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría que permitan examinar el cumplimiento de estándares de integridad.
- Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de las organizaciones como hacia las autoridades competentes.
- Sistemas de entrenamiento y capacitación en materia de integridad.
- Políticas de recursos humanos que disuadan la contratación de personas que puedan generar riesgos de integridad dentro de la empresa.
- Mecanismos de transparencia y publicidad de intereses.

Derivado de lo anterior, conviene advertir que las fuentes de información disponibles que permiten analizar el grado de adopción y cumplimiento de estos estándares de integridad por parte de las empresas asentadas en México siguen siendo aún incipientes.

De acuerdo con el estudio 500 Frente a la Corrupción: Integridad Corporativa elaborado por Mexicanos Contra la Corrupción (MCC) y Transparencia Mexicana (TM) , se evalúa y califica la existencia de mecanismos concretos (por ejemplo, códigos de ética) que reflejen el compromiso de las empresas analizadas en la disuasión de hechos de corrupción. Como los autores de este estudio señalan, la evaluación realizada se basa en criterios de “transparencia, publicidad, precisión y alcance” de los mecanismos de integridad publicados en las empresas, y que permiten aproximar un análisis no solo de su disponibilidad, sino también de su grado de socialización y aplicación.

La investigación antes referida, analizó si las 500 empresas evaluadas publicaron en su sitio en Internet una serie de elementos que, de acuerdo con los autores, se consideran esenciales en cualquier política de integridad empresarial. De acuerdo con la edición 2017 de esta investigación, los dos principales mecanismos para disuadir la corrupción que emplean entre 60% y 50% de las 500 empresas más grandes en México son los códigos de ética o conducta, y el establecimiento de políticas de regalos.

En la edición 2018 de la investigación ya citada, estos dos mecanismos tuvieron cambios significativos pues los códigos de ética fueron empleados por 72% de las empresas, sin embargo, las políticas de regalos tuvieron retrocesos y solo fueron aplicadas por 44% de las empresas. Además, en el año 2017 solo 4 de cada 10 empresas analizadas publicaron políticas anticorrupción o de integridad, y alrededor de un cuarto establecieron compromisos “cero tolerancia” frente a la corrupción. Por el contrario, la edición 2018 de la misma investigación, señala que 6 de cada 10 empresas publicaron políticas anticorrupción, y alrededor de 40% establecieron compromisos “cero tolerancias”.

Aunado a lo anterior, la Encuesta de Delitos Económicos 2018 – Edición México elaborada por PwC ofrece algunos elementos de análisis adicionales que permiten identificar áreas de oportunidad para fortalecer las estrategias de combate a la corrupción desde la iniciativa privada. Con base en una muestra más acotada de empresas, la encuesta de PwC identifica que menos de un tercio de los empresarios entrevistados reconocen haber realizado análisis de riesgos durante los últimos 24 meses que permitieran identificar vulnerabilidades en materia de soborno y corrupción (31%), o de lavado de dinero (9%).

Derivado de ambos estudios se puede concluir el proceso de adopción de políticas y esquemas anticorrupción al interior de las empresas es aún una práctica incipiente en México. es por lo anterior, que resulta primordial que en el marco de la propuesta de Política Estatal Anticorrupción de Baja California se propongan incentivos y acciones concretas que promuevan la implementación extendida de esta clase de medidas en la iniciativa privada.

Educación y comunicación para el control de la corrupción.

El papel que juegan las estrategias de educación cívica y de comunicación de los costos de la corrupción resulta crucial para lograr el cambio de la norma social que permite a la corrupción permanecer como un comportamiento cotidiano en la sociedad mexicana.

Al respecto, conviene destacar la experiencia de control de la corrupción en Hong Kong como un caso emblemático, en el que se logró articular una estrategia de largo plazo en la que se combinaron armónicamente elementos de cumplimiento de la ley con acciones de educación cívica que, en su conjunto, lograron reducir los riesgos de corrupción a nivel institucional pero que, a su vez, detonaron un cambio valorativo a nivel social sobre la relevancia de evitar y denunciar actos de corrupción¹⁵

Educación.

Respecto a los procesos formativos formales, el Estudio Internacional de Educación Cívica 2016, elaborado en México por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), ofrece importante evidencia sobre la relevancia de la enseñanza formal en la transmisión y socialización de valores democráticos. Este estudio, coordinado en el ámbito internacional por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, evaluaron a 24 países el grado de preparación de los jóvenes de segundo grado de secundaria para asumir su papel como ciudadanos, a través del nivel de

¹⁵ Leo Huberts, *Anticorruption Strategies: The Hong Kong Model in International Context*, Public Integrity, 2016, pp. 211-228, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15580989.2000.11770834> ; Sabina Panth, *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, Banco Mundial, 2011, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf> (relacionado con este texto véase también Hong Kong – case study 10, 2018, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/HongKongCaseStudy.pdf>).

aprendizaje y de compromiso en temas cívicos y sociales, donde se pueden observar los siguientes resultados:

- En la prueba de conocimiento cívico, el puntaje promedio internacional fue de 517 puntos.
- El puntaje promedio de los estudiantes mexicanos que participaron en esta prueba fue solamente de 467 puntos, lo cual coloca a México dentro de las últimas tres posiciones de países evaluados (junto con Perú y República Dominicana).
- Los países en donde los estudiantes obtuvieron las más altas calificaciones en materia de conocimiento cívico fueron: Dinamarca (586), China Taipéi (581) y Suecia (579).
- De acuerdo con el porcentaje de estudiantes que se ubicaron por categoría de conocimiento el desempeño de los estudiantes mexicanos quede muy por debajo de la media del estudio; ya que cerca de un quinto de los estudiantes evaluados ocuparon la categoría de conocimiento más baja (frente a la media que fue de 13%), mientras que solamente 13% se ubicaron en la mayor categoría (frente a la media que fue de 35%).

En el marco de este estudio, las actitudes se entienden como las valoraciones o los juicios que hacen los estudiantes con relación a ideas, personas, eventos, situaciones y relaciones. Al respecto, el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016 incluye una pregunta en donde se explora la percepción y la actitud de los estudiantes evaluados con respecto al nepotismo (esto es, que una autoridad brinde empleo a alguno de sus familiares); a lo que un cuarto de los estudiantes mexicanos evaluados consideró el nepotismo como un comportamiento positivo, mientras que cerca de la mitad no lo consideraron ni bueno ni malo.

Es por lo anterior que, los autores del estudio en comentario señalan “la escasa valoración de la nocividad de este rasgo para la democracia (el nepotismo) puede dar cuenta de prácticas, políticas que se han normalizado”. Los autores también destacan como un dato preocupante la dificultad que enfrentan los estudiantes mexicanos, para identificar el efecto nocivo que tiene para la democracia que pueden tener ciertos comportamientos, como es el caso de la corrupción.

Con base a este análisis, la PNA resalta dos retos importantes los cuales resultan claves para ser considerados en la PEABC, a continuación, se mencionan:

1. *El primer reto se centra en adecuar los planes y programas de estudio a fin de que brinden herramientas morales y críticas mínimas que permitan a los estudiantes mexicanos solventar de manera eficaz posicionamientos éticos y reconocer con claridad la relación*

que existe entre conceptos como justicia, derechos humanos, legalidad e integridad dentro de un sistema democrático.

- 2. El segundo reto radica en revisar con detenimiento los contenidos y alcances de la currícula de formación cívica y ética en educación básica, a fin de que se trascienda la sola discusión conceptual sobre el estado de derecho y la democracia; brindando las capacidades necesarias para evaluar diversos tipos de prácticas y comportamientos a la luz de valores democráticos básicos.*

Lo anterior, ayudará a que cobre relevancia la generación de conocimientos prácticos que trasciendan la sola comunicación de conceptos, y que permitan una aplicación efectiva de criterios morales en situaciones concretas de la vida cotidiana de las personas (por ejemplo, al momento que alguna autoridad solicita un soborno).

Comunicación.

De acuerdo con el documento Política Nacional Anticorrupción de la SFP, se propone el desarrollo de campañas de difusión y concientización que permitan socializar entre la población las repercusiones que tiene la corrupción en el desarrollo del país.

De igual manera, desde la década de 1990 se ha promovido por parte de donantes internacionales la puesta en marcha de amplias campañas de comunicación, que promuevan la cultura de la denuncia de hechos de corrupción entre la población y se genere conciencia sobre las acciones desplegadas por los gobiernos para controlar la corrupción.

A pesar del respaldo que este tipo de medidas puede tener, estudios recientes reconocen con claridad la inexistencia de evaluaciones y de evidencia concreta que permita determinar la efectividad de estas campañas en el control de la corrupción. La falta de evidencia que permita valorar este tema no descarta necesariamente su incorporación en el marco de esta Política Estatal Anticorrupción, pero sí obliga a asumir una postura menos entusiasta sobre el efecto que las estrategias de comunicación pueda tener en la socialización de valores y actitudes entre la población, así como en la generación de ciertos resultados esperados (como incrementar la denuncia o el activismo social en favor del control de la corrupción).

Corrupcion como norma social.

La alineación de nuestra PEA con la Política Nacional se sustenta en que la problemática del fenómeno de la corrupción, parte de los dos rasgos como elementos centrales que lo caracterizan, como se presentó en el apartado de problemática, el primero de ellos es la ilegalidad asociada con los factores de la impunidad y arbitrariedad; y la concepción que como norma social tiene la sociedad reconocida, lo anterior, tiene relación con los factores de distorsión de los puntos de contacto y la falta de involucramiento social.

Estos elementos sirven, para orientar a que los contenidos de la política anticorrupción:

- 1) Se sustenten en una visión sistémica, integrada por causas y efectos relacionados con este flagelo, y
- 2) Logren describir 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.
- 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 interpersonales 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, por lo que, las soluciones se orientan 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 reto que se enfrenta es la incapacidad que se ha tenido en el país para controlar la corrupción, favoreciendo a unos cuantos, en detrimento de la mayoría.

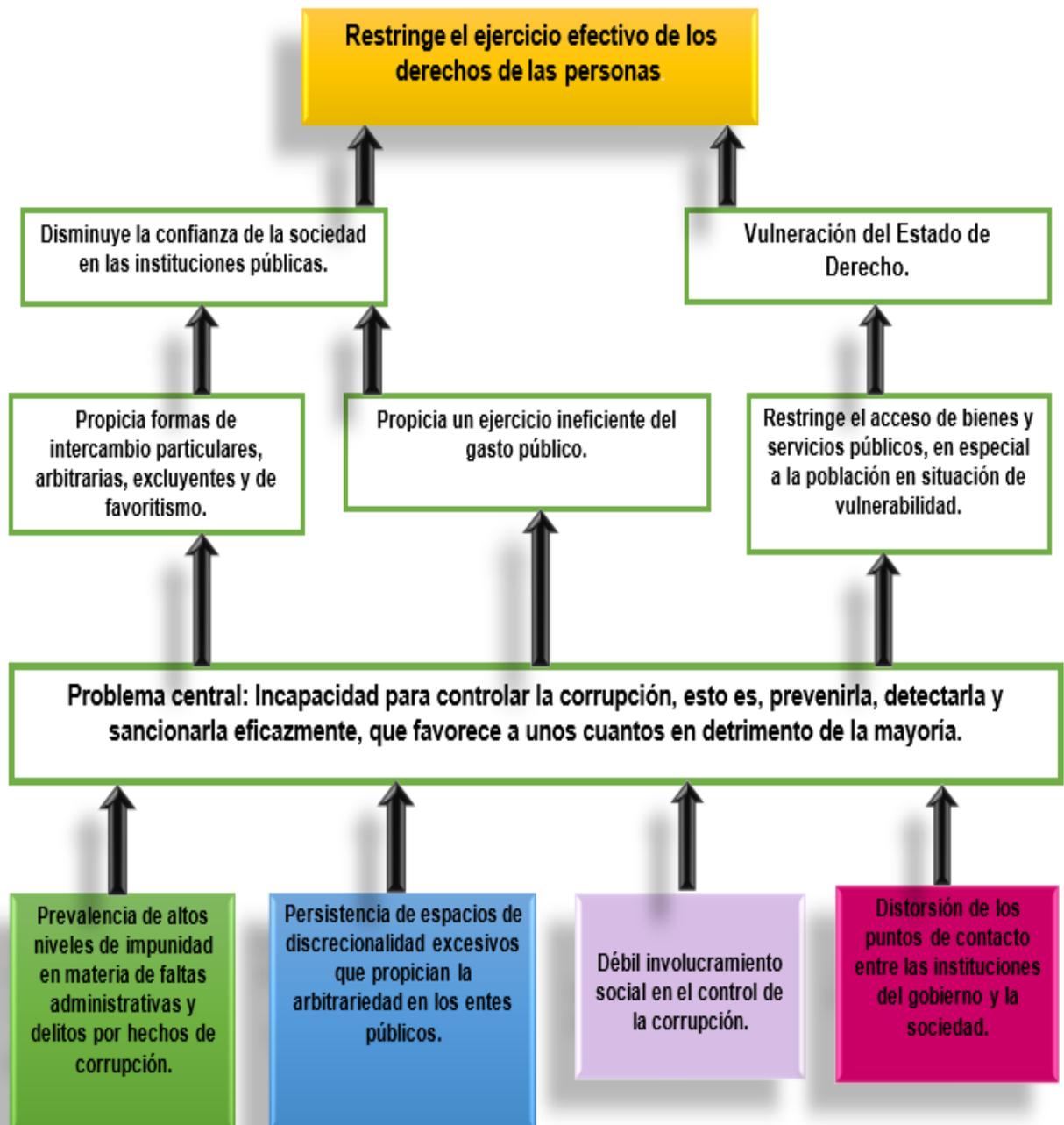
Con base a lo anterior, se entiende que en la PEA el problema público debe abordarse desde sus múltiples dimensiones: institucionales formales, organizacionales y de las normas sociales, así como, establecer restricciones y controles legales que colaboren para que la autoridad impida la generación de rentas privadas a costa del bienestar general.

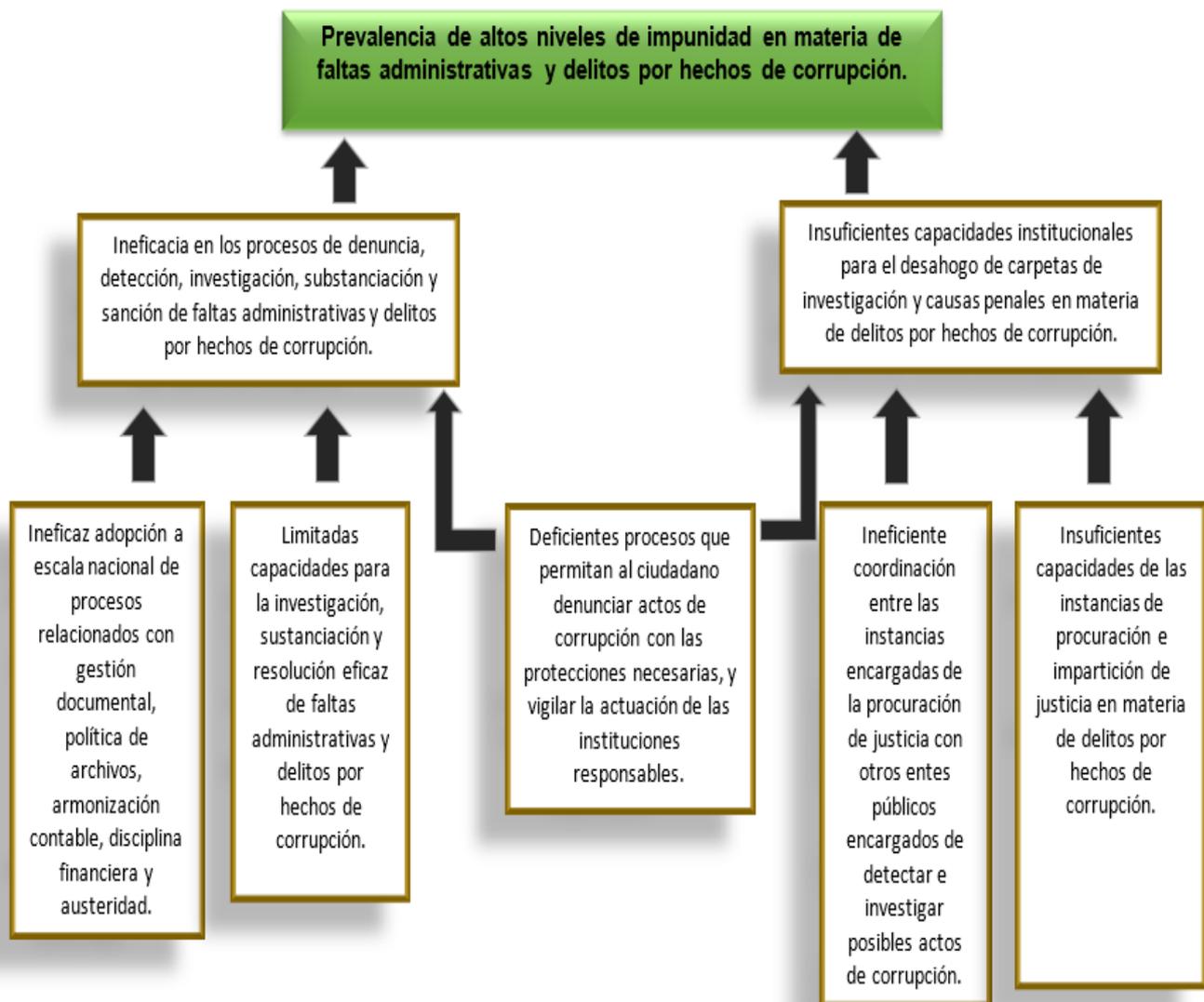
Recapitulación y estructura lógica de la política.

A lo largo de este diagnóstico se ha presentado evidencia que sustenta la relevancia y alcance del problema público objeto de esta política Estatal Anticorrupción, a saber, la incapacidad para controlar la corrupción en el estado, en cuanto a los procesos de prevención, detección y sanción de manera eficaz.

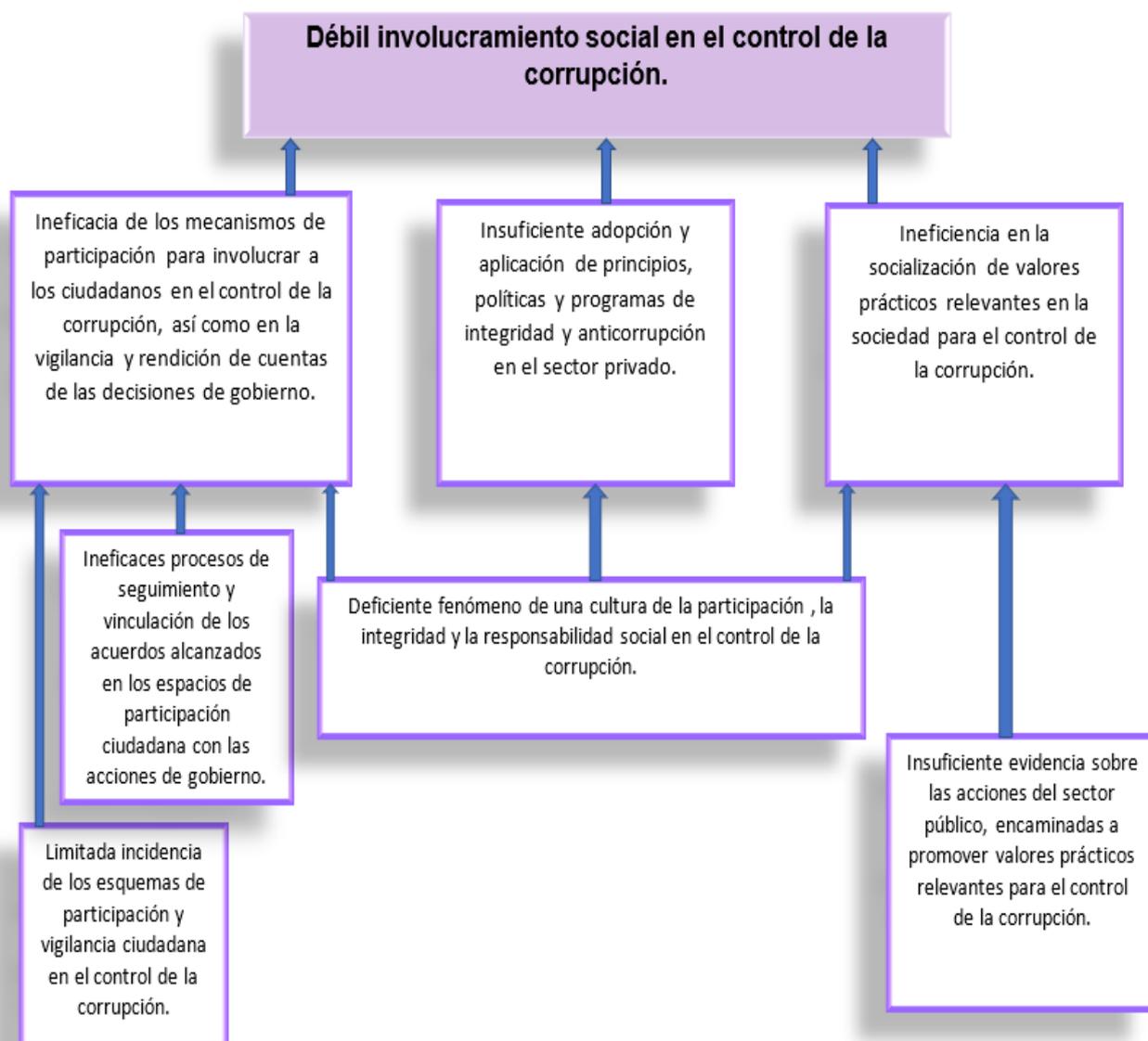
Derivado del análisis presentado, es posible concluir que en Baja California prevalecen una serie de condiciones institucionales, administrativas y sociales que incrementan significativamente los riesgos de corrupción en distintos ámbitos, y que impiden un control eficaz de este fenómeno.

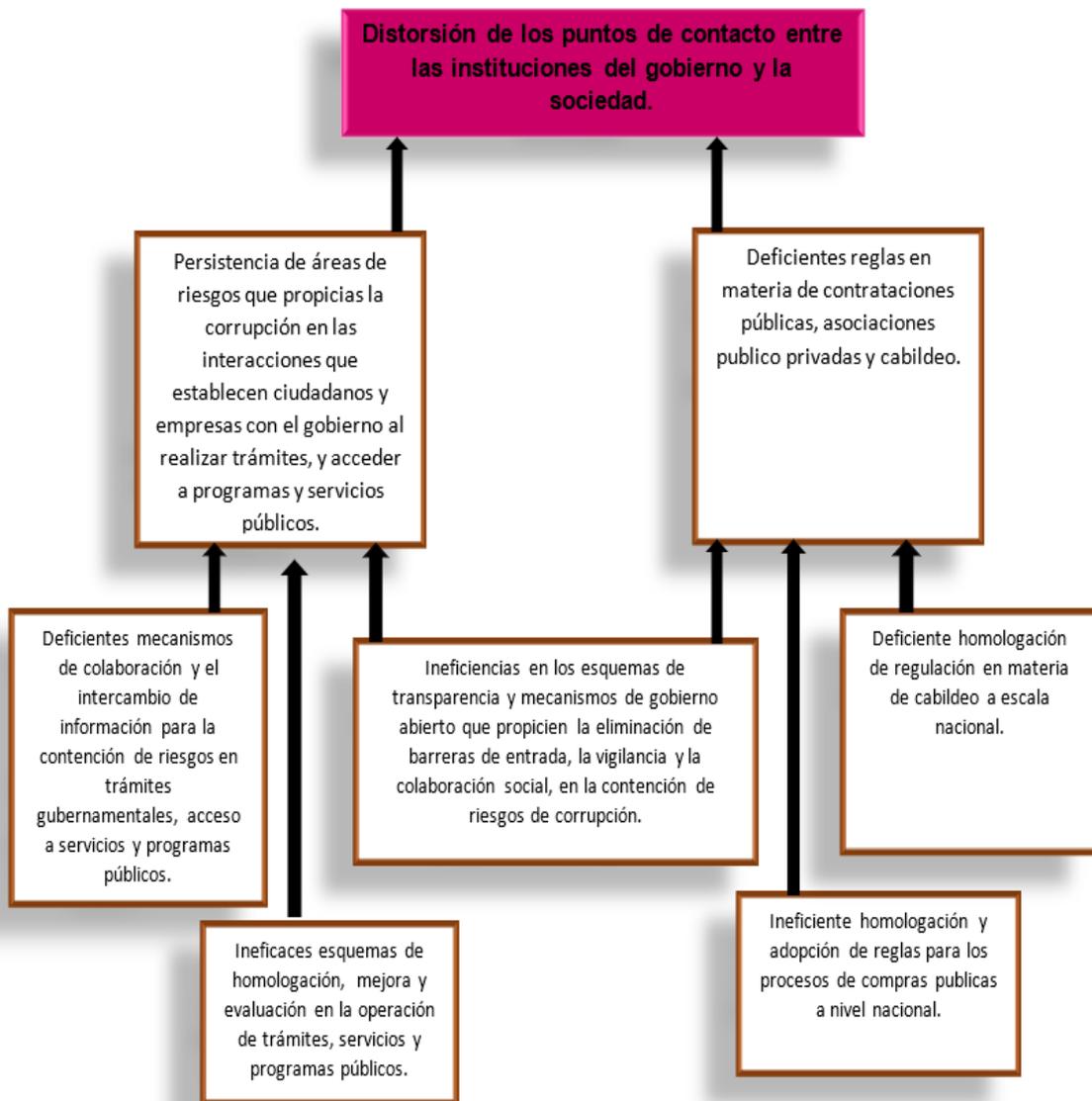
A manera de recapitulación, se presenta un árbol de problemas en el que se advierten las principales causas identificadas en el diagnóstico.







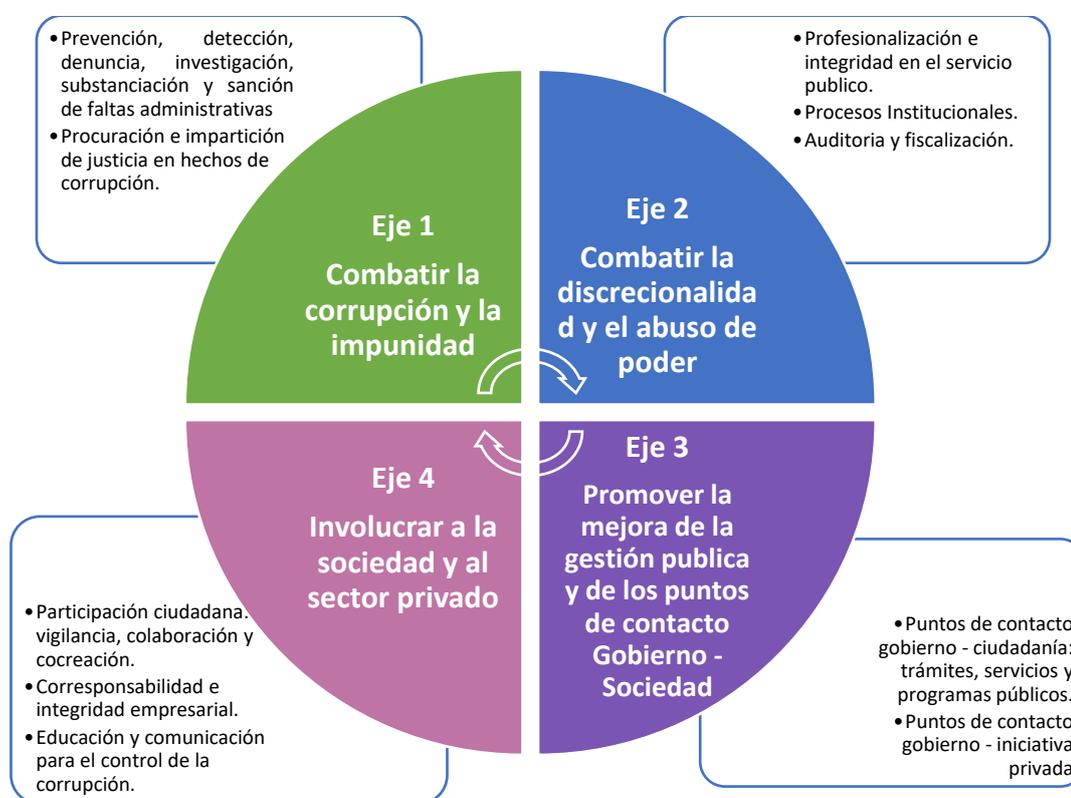




Como se ha enfatizado anteriormente, el análisis de la problemática reflejada en el diagnóstico se ha estructurado bajo la lógica de cuatro conjuntos de causas que se corresponden con los ejes contemplados en la PNA.

Derivado de lo anterior, la Política Estatal Anticorrupción de Baja California se alinea a dicho instrumento y establece cuatro ejes estratégicos y, en torno a ellos, se desprenden los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción y faltas administrativas en el estado.

Estructura de ejes y temas de la Política Estatal Anticorrupción de Baja California.



Principios transversales de la Política Estatal Anticorrupción de Baja California.

La transversalidad como instrumento institucional en la esfera pública, pretende asegurar el compromiso efectivo de la organización en su conjunto, para atender desde cualquier especialización institucional, sectorial, orden de gobierno u organización social un problema público, que no podría ser resuelto por una sola de las estructuras mencionadas.

La transversalidad es un intento de dar respuestas a una realidad cada vez más compleja y específicamente, a dos retos que la estructura burocrática en el sector público no es capaz de resolver y que son:

- La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical, sino que implica a toda la organización, a una parte significativa de ella, a un sector o sectores, a otros órdenes de gobierno o a organizaciones de la sociedad civil.
- La necesidad de disponer de una visión integral e integradora de determinados segmentos de población considerados como prioritarios.

La transversalidad se centra en dos aspectos principales: focalizar la atención de las instituciones en un tema e intensificar la actuación sobre él y mejorar la consistencia y la coherencia de la estrategia y actuación de las organizaciones en relación con el tema en cuestión.

En este sentido, la Política Estatal Anticorrupción de Baja California requiere de este instrumento institucional, al definir e implementar las soluciones de cada una de las prioridades identificadas para resolver este problema público, teniendo como principios los siguientes:

- a) La coordinación Institucional
- b) Derechos humanos y perspectiva de género.
- c) La colaboración social - Gobierno Abierto.
- d) Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

Coordinación institucional

La coordinación institucional es indispensable para el logro de los objetivos de los programas y proyectos que componen una política pública, asimismo es un medio que permite gestionar de manera integral los recursos financieros y los marcos teóricos, conceptuales, metodológicos y jurídicos que permitan entre otras cosas lo siguiente:

- Generar diálogo e interacción permanente entre los líderes de instrumentación y sus equipos de trabajo,
- Construir un clima de confianza y flujo de información óptimo que garantice la aplicación integral de las estrategias definidas en la política pública,
- Definir propósitos, metas y gestión, específicamente lo alusivo a incentivos, amonestaciones por falta de cumplimiento, así como los procesos técnicos a realizarse.
- Definir el tipo de cooperación institucional que habrá de guiar la implementación de la política pública e;
- Identificar las sinergias sectoriales e institucionales que permitirán configurar los entornos socioeconómicos y políticos.

En suma, la coordinación institucional busca implementar de manera eficaz las políticas, al tiempo de mejorar el acceso de los usuarios (ciudadanos) a sus programas y proyectos, atendiendo simultáneamente diferentes necesidades según sus responsabilidades dando lugar a la innovación en los procesos, y disminuyendo costos operativos.

En el caso de la Política Estatal Anticorrupción, la coordinación institucional representa un reto para la detección, prevención y sanción de responsabilidades administrativas, aun cuando se cuenta con la infraestructura, así como con equipos de trabajo y normas jurídico-administrativas, será imprescindible que se fortalezca el diálogo con el objetivo de orientarlos, capacitarlos y uniformar criterios y parámetros para prevenir y combatir la corrupción.

Derechos Humanos y perspectiva de género.

En la Política Estatal Anticorrupción se atiende el principio de los derechos humanos para todas las personas hasta convertirla en cultura política y social del estado, por ello, en el contenido y en las prioridades se enfatizan la igualdad y la no discriminación, la participación, el acceso a la reparación, el acceso a la información, la rendición de cuentas, el estado de derecho y la buena gobernanza.

También, se subraya que los servidores públicos responsables e involucrados en la Política Estatal Anticorrupción de Baja California, tienen tres obligaciones principales en materia de derechos humanos, mismas que deberán trasladar a la instrumentación de la política en su ámbito de competencia:

- La obligación de respetar los derechos humanos de todas las personas dentro de su jurisdicción, lo que significa abstenerse de cualquier conducta o actividad que viole los derechos humanos.

Esta obligación requiere que se garantice el respeto pleno a los derechos humanos en políticas, leyes y acciones del estado.

- La obligación de proteger sin discriminación los derechos humanos de todas las personas contra las violaciones por parte del estado o de agentes no estatales, incluyendo personas, grupos, instituciones y corporaciones.
- La obligación de cumplir (o garantizar) los derechos humanos, mediante la creación de un entorno propicio a través de todos los medios apropiados, en particular mediante la asignación de recursos.

Esta obligación requiere que se creen las condiciones jurídicas, institucionales y de procedimiento, que los titulares de los derechos necesitan para ejercerlos y disfrutarlos plenamente.

Ha quedado claro en el diagnóstico, que las actuaciones corruptas y de ineficacia administrativa, violan los derechos humanos.

La primera relación entre la corrupción y una posible violación de derechos humanos se encuentra en la solicitud de sobornos como condición para permitir a una persona al acceso a determinados servicios públicos.

En segundo lugar, el pago de sobornos para la obtención de contratos o la obtención de licencias y permisos, lo anterior genera impactos sociales, ecológicos o económicos negativos que afectan la vida de las personas.

La disminución injustificada de recursos públicos también repercute en la violación de los derechos humanos, ya que afecta directamente a la prestación de servicios públicos, o bien la implementación de programas sociales.

Por otra parte, en materia de **perspectiva de género**, esta representa así mismo una afectación a los derechos de igualdad entre mujeres y hombres.

Adicionalmente, existen claros indicios de que este grave problema es una de las causas sustantivas de las desigualdades sociales, económicas y políticas que frenan el desarrollo sostenible de las mujeres y otros grupos en situación vulnerable.

Las mujeres son más vulnerables a ser impactadas por la corrupción en algunos aspectos, tales como, la salud, la educación y en el sector privado a través de la denominada “extorsión sexual”.

Asimismo, la corrupción puede generar importantes barreras para que las mujeres ocupen espacios de decisión, de representación política.

Cabe mencionar que, a pesar de esta realidad que enfrentan las mujeres derivado de la corrupción, no ha sido suficientemente estudiado por lo que requiere mayor profundización y concientización, particularmente en la generación de indicadores que permitan desarrollar políticas y normas acordes al contexto existente.

Colaboración Social - Gobierno Abierto

El gobierno abierto surge como un modelo de relación entre el gobierno y la ciudadanía, en la que la transparencia, colaboración, y la participación ciudadana son elementos esenciales.

“El Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público”. Gutiérrez (2011).

Se trata pues, de un mecanismo que tiene como objetivo detectar de manera eficaz las demandas de la ciudadanía y relacionarse colaborativamente para resolver los asuntos públicos y mejorar la prestación de los servicios públicos, a partir de las características principales, que construyen el ecosistema de desarrollo del gobierno abierto:

1. Transparencia y acceso a la información pública,
2. Colaboración en el diseño de políticas públicas,
3. Participación.

Esta caracterización representa indudablemente una configuración en las relaciones gobierno-sociedad y un medio para fomentar la gobernabilidad democrática y fortalecer la gobernanza. Así, Según lo explica Oszlak (2013, p. 6) Los supuestos implícitos en que se asienta esta novedosa fórmula de vinculación entre Gobierno y Sociedad, podrían formularse en los siguientes términos:

- 1) En la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía;
- 2) En la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, aprovechara su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y
- 3) Si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia.

Si bien el gobierno abierto surge como una propuesta novedosa, en el contexto actual, se torna indispensable contar con gobiernos que aseguren la transparencia, difusión y acceso a la información de sus procesos y el empoderamiento ciudadano en las tareas gubernamentales, no solamente para la mejora en los servicios públicos, sino que contribuya al aumento de la integridad pública y el fortalecimiento de la ética de los servidores públicos.

Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el combate a la corrupción requiere además de reformas legales y regulatorias, la implementación de infraestructura y tecnologías orientados a mejorar las capacidades administrativas, así como la participación ciudadana. Desde esta perspectiva, el uso de las Tecnologías de la Información (TIC's) son herramientas que permiten:

- Mejorar la gestión de la información, toda vez que el diseño y la implementación de proyectos requieren de la recolección, intercambio y análisis de información entre diferentes organizaciones, por lo que implementar instrumentos tecnológicos permite sentar las bases para la transparencia, al tiempo que agilizan el tratamiento de bases de datos e información tanto organizacional como de la ciudadanía beneficiaria de las acciones de gobierno.
- Identificación de irregularidades y sobrecostos, la minería de datos es una herramienta que permite identificar riesgos de corrupción en tiempo real y de manera sistemática. Al mismo tiempo, aminoran el costo de los programas y proyectos.
- Involucramiento ciudadano, las herramientas digitales permiten a la ciudadanía conocer la manera en la que se implementan las políticas, cómo, cuándo y en qué se gastan los recursos públicos.
- Aprovechar la tecnología para promover el uso de la firma electrónica en el gobierno e impulsar una política de menor uso de papel, conforme lo establece la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios.

Para esto, se requiere claridad en la estrategia y disponibilidad de recursos, esto, representa en el modelo democrático actual una oportunidad para consolidar cualquier gobierno.

En resumen, la transversalidad como un instrumento institucional para implementar los programas y proyectos derivados de las Prioridades de Política identificadas en la Política Estatal Anticorrupción, permitirán al SEABC identificar áreas de oportunidad para fortalecer los procesos de coordinación institucional, las relaciones intergubernamentales con énfasis en los gobiernos municipales, profundizar en modelo de gobierno abierto y consolidar el uso de

las tecnologías de la información y la comunicación para la prevención, detección y sanción de la corrupción.

Al mismo tiempo, que se fomentara y se reflejara el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos en los procesos gubernamentales, consolidando la igualdad y no discriminación, la participación, el acceso a la reparación, el acceso a la información, la rendición de cuentas, el estado de derecho y la buena gobernanza.

Prioridades de la Política Anticorrupción.

Estructura narrativa: ejes, objetivos específicos y prioridades.

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

A partir de la naturaleza de las prioridades, en cada caso, se proponen de manera enunciativa un conjunto de integrantes del Comité Coordinador como líderes de la implementación para cada prioridad, así como una clasificación de plazos para su ejecución. Los plazos de potencial ejecución propuestos son:

- Corto plazo: hasta tres años.
- Mediano plazo: hasta seis años.
- Largo plazo: más de seis años.

Como se ha observado en el diagnóstico de este documento, Baja California cuenta con características que lo distinguen de otros estados, por lo que no podemos negar que la corrupción se da de forma similar en cualquier parte, es decir, existe el mismo problema en todos los estados y por ende en todo el país, por esta razón las 40 prioridades y plazos que presenta la PNA, son adoptados y adaptados para integrar la PEABC, garantizando con ello que, la información generada en nuestro estado, contribuirá a los alcances y objetivos establecidos en la PNA, al combate frontal de la corrupción, en el diseño de la política del SEA, así como al propósito 7.9. Combate Frontal a la Corrupción y Máxima Transparencia, de la Titular del Ejecutivo que se propone en el Plan Estatal de Desarrollo 2022 – 2027.

Ahora bien, de manera más específica, en el Plan Estatal de Desarrollo se considera lo siguiente :

En Baja California se tiene como prioridad erradicar las malas prácticas en el ejercicio público, por lo que se busca transitar a un gobierno democrático donde se combata de manera frontal la corrupción, con la finalidad de garantizar la absoluta transparencia de la gestión pública y promover una auténtica cultura anticorrupción entre los funcionarios públicos y la sociedad, a través de la implantación de mecanismos que permitan fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, generando valor público en beneficio de la población del Estado.

Considerando lo anterior, es que fue necesario integrar a la Política Estatal Anticorrupción, los ejes de combate a la corrupción que abarquen los cuatro principales aspectos a saber: 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 al sector privado.

En términos generales, resulta necesario atender las 40 prioridades contenidas en cada uno de los ejes antes mencionados. Dicha inclusión de las 40 prioridades se justifica en lo siguiente:

Eje 1: Combatir la corrupción y la impunidad

Las prioridades contenidas en el eje relativo al Combate a la corrupción y a la impunidad se justifican, dado que las faltas administrativas graves y delitos vinculados con la corrupción, no son sancionados, tan es así que en Baja California la cifra negra en delitos cometidos y no denunciados, por lo tanto, no sancionados, está por arriba del promedio nacional.

Con la adopción de estas prioridades habremos de contribuir tanto al combate frontal de la corrupción e impunidad. El propósito de lo anterior es contribuir a la confianza ciudadana en las instituciones, como un valor público resultante, en buena medida, de la adecuada ejecución de sanciones ante los abusos y actos de corrupción cometidos dentro y fuera de las dependencias de gobierno. Por este motivo importa condenar legal y socialmente estos actos contrarios al interés público que perjudican directa e indirectamente a todos.

Es resultado de la experiencia dentro de la administración pública que a falta de sanción puede deberse a la incapacidad de las instituciones públicas para detectar, investigar, substanciar y sancionar aquellos responsables, ya sean servidores públicos, ciudadanos o empresarios, que cometen actos de corrupción, lo cual la persistencia de altos niveles de impunidad propicia que las personas opten por cometer actos de corrupción, dado que la probabilidad de ser investigado y sancionado es mínima.

Eje 2: Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.

Las prioridades contenidas en el eje relativo al Combate a la arbitrariedad y el abuso de poder se justifican, en la inexistencia de instrumentos que sirvan de parámetro y estándares en el ejercicio de la gestión pública, lo anterior también se refleja la existencia de manuales y perfiles de puestos, que no reflejan con fidelidad la estructura real de las dependencias que integran las administraciones públicas estatales.

La arbitrariedad y la discrecionalidad de los servidores públicos no solo se deriva de procedimientos que no están estandarizados, sino también a la carencia de evaluaciones de desempeño adecuados que permitan conocer la eficiencia y productividad del trabajo burocrático, no solamente centrarse en aspectos formales de cumplimiento normativo, que impide conocer el logro real de resultados.

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

Las prioridades contenidas en el eje relativo a la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno – sociedad, se justifican en razón de que, en Baja California, existe la necesidad de fortalecer los procesos institucionales, auditoría, y fiscalización de los recursos públicos, ya que en la mayoría de los casos se percibe que su ejercicio, se lleva a cabo en un ambiente de opacidad, discrecionalidad e impunidad, en los cuales son mínimos los mecanismos reales de sanción.

Lo anterior, permitirá abonar a la visión contemplada en el Plan Estatal de Desarrollo, en el cual se considera que:

Todas las administraciones públicas, buscan alcanzar la calidad y excelencia en la gestión gubernamental.

La visión anterior se complica ante la diversidad organizacional y el contexto cambiante al que se enfrentan, no es un reto fácil, ya que se han detectado deficiencias en las evaluaciones de gestión implementadas en las dependencias y entidades de la administración pública estatal, debido a las diferentes variables que afectan el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y a la manera de gestionar asuntos gubernamentales, lo que destaca la importancia de impulsar procedimientos en materia de desarrollo administrativo, así como el fortalecimiento de los procesos de evaluación de la gestión implementados en la actualidad.

Eje 4: involucrar a la sociedad y al sector privado.

Las prioridades contenidas en el eje relativo a involucrar a la sociedad y al sector privado, se justifican, en razón de que el ejecutivo estatal, en la construcción del PED, considera importante todos los mecanismos sociales a fin de promover la democracia.

Lo anterior, tiene una utilidad cuando se realiza un análisis a los manuales y lineamientos de los diversos trámites que se realizan en los puntos de contacto entre el gobierno y la sociedad, a fin de disminuir las áreas de riesgo y provocar la mejora regulatoria.

Es importante en nuestro estado optimizar la comunicación entre el gobierno y la sociedad a fin de lograr un diálogo colaborativo, efectivo y eficaz, en el combate frontal a la corrupción, fin que constituya a uno de los pilares del PED de la entidad, mismo que contempla que:

En el proceso de formulación de los instrumentos de planeación es elemental el involucramiento de la sociedad, sin embargo, cada vez más ha ido a la baja, siendo evidente la necesidad del fortalecimiento de la corresponsabilidad y acción colaborativa en el diseño, seguimiento y

evaluación de políticas públicas para legitimar el proceso de planeación. Respecto a la participación ciudadana, existe un desinterés por participar en los procesos consultivos, aunado a que los esquemas presentan limitaciones, lo que inhibe transitar a una democracia participativa. Es necesario impulsar la generación de información estadística y geográfica homogénea y oportuna para una adecuada toma de decisiones.

Por lo expuesto, se requiere fortalecer el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo donde de manera conjunta gobierno y sociedad se involucren en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y se aseguren resultados que garanticen la continuidad del desarrollo del Estado y, por ende, el bienestar de la población. Para atender estas necesidades, la Gestión Estatal definió las siguientes líneas de política.

Eje 1 Combatir la corrupción y la impunidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

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

Corto plazo	Prioridad 1. Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, sustanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.	Líderes de implementación: SHFP, TEJA y ASEBC
	Prioridad 2. Establecer las bases para la coordinación entre instituciones encargadas de la detección e investigación de hechos de corrupción con las autoridades competentes en materia fiscal y de inteligencia financiera.	Líderes de implementación: SHFP, FECC y ASEBC
Mediano plazo.	Prioridad 3. Incorporar sistemas de inteligencia estandarizados e interoperables en los entes públicos orientados a la prevención, detección, investigación y substanciación de faltas administrativas y delitos de corrupción, derivados del Sistema Local de Información y su incorporación a la Plataforma Digital Nacional.	Líderes de implementación: SHFP y FECC (SESEA)
	Prioridad 4. Implementar estrategias efectivas para la difusión de las obligaciones de transparencia y publicación de información proactiva en materia de prevención, denuncia, detección, investigación, resolución y sanción de hechos de corrupción.	Líderes de implementación: ITAIP, SHFP, TEJA, FECC, ASEBC, CJE y CPC
Largo plazo.	Prioridad 5. Impulsar la mejora de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de ciudadanos, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.	Líderes de implementación: SHFP, FECC, CJE y ASEBC

	Prioridad 6. Generar y ejecutar procesos de protección a denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción, homologados al ámbito nacional, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.	Líderes de implementación: SHFP y FECC
--	---	--

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

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

Corto plazo.	Prioridad 7. Coadyuvar en el fortalecimiento de una política de procuración e impartición de justicia, alineada a la nacional, en materia de delitos por hechos de corrupción.	Líderes de implementación: FECC y CJE
	Prioridad 8. Generar evidencia e insumos técnicos sobre el funcionamiento, capacidades y desempeño de las instancias encargadas de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción, que produzca inteligencia administrativa y mejore los procesos correspondientes.	Líderes de implementación: SHFP, TEJA, FECC, ASEBC, CJE y CPC (SESEA)

Mediano plazo.	Prioridad 9. Fortalecer las capacidades de investigación de la FECC del estado de Baja California, en materia de delitos por hechos de corrupción.	Líderes de implementación: FECC y CPC
	Prioridad 10. Implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, substanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción.	Líderes de implementación: ITAIP, SHFP, TEJA, FECC, ASEBC, CJE y CPC

Eje 2 Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala estatal, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.

Corto plazo.	Prioridad 11. Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de conflictos de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.	Líderes de implementación: SHFP, ASEBC y CJE
	Prioridad 12. Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.	Líderes de implementación: SHFP, ASEBC y CJE
Mediano plazo.	Prioridad 13. Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, que incluya enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.	Líderes de implementación: SHFP, ASEBC y CJE
Largo plazo.	Prioridad 14. Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.	Líderes de implementación: SHFP, ASEBC y CJE

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.

Corto plazo.	Prioridad 15. Implementar un modelo de evaluación del desempeño del Sistema Estatal Anticorrupción, que incluya el enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, alineada con una metodología nacional de anexo transversal presupuestal en materia de combate a la corrupción.	Líderes de implementación: CPC y SESEA
Mediano	Prioridad 16. Fomentar el desarrollo de políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, mejora, simplificación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, el ciclo presupuestal, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas, el cabildeo y los programas públicos, en colaboración con el SNT e instancias públicas nacionales e internacionales.	Líderes de implementación: ITAIP, SHFP, ASEBC y CPC
	Prioridad 17. Fortalecer a través de mecanismos de gobierno abierto la evaluación de los programas presupuestarios, con enfoque de derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción.	Líderes de implementación: SHFP y ASEBC
Largo plazo.	Prioridad 18. Impulsar la consolidación y evaluación de los procesos de armonización contable, así como de mecanismos que promuevan el ejercicio de los recursos públicos con criterios de austeridad y disciplina financiera, y que aseguren la generación de ahorros presupuestarios.	Líderes de implementación: ITAIP, SHFP, ASEBC y CJE

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

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

Corto plazo.	Prioridad 19. Impulsar la coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.	Líderes de implementación: SHFP y ASEBC
Mediano plazo.	Prioridad 20. Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.	Líderes de implementación: SHFP, ASEBC, CPC (SESEA)

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.

Corto Plazo	Prioridad 21. Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.	Líderes de implementación: SHFP y CPC
Mediano plazo.	Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.	Líderes de implementación: SHFP y CPC (SESEA)
	Prioridad 23. Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos a través del desarrollo de sistemas de evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva, en coordinación con el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria.	Líderes de implementación: SHFP y CPC
Largo plazo.	Prioridad 24. Generar un sistema único que integre información sobre las políticas sociales, que incluya un catálogo Estatal de programas sociales y un padrón universal de beneficiarios que aproveche la información pública existente.	Líderes de implementación: SHFP, ITAIP y CPC

OBJETIVO ESPECÍFICO 7

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

Corto plazo.	<p>Prioridad 25. Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para la vigilancia en compras y adquisiciones públicas.</p>	<p>Líderes de implementación: SHFP, ASEBC, CJE y CPC</p>
	<p>Prioridad 26. Fomentar la conformación de una coalición de empresas íntegras que impulse la adopción de buenas prácticas estatales en la materia dentro del sector productivo.</p>	<p>Líderes de implementación: SHFP y CPC</p>
Mediano plazo.	<p>Prioridad 27. Impulsar la creación y homologación de principios normativos en materia de cabildeo y conflicto de interés dirigidos a la prevención y sanción de hechos de corrupción.</p>	<p>Líderes de implementación: ASEBC, SHFP y CPC</p>
	<p>Prioridad 28. Desarrollar e implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas y la vigilancia social en materia de infraestructura, obra pública y asociaciones público-privadas, en colaboración con el ITAIP</p>	<p>Líderes de implementación: ITAIP, SHFP, ASEBC y CPC</p>
Largo plazo.	<p>Prioridad 29. Desarrollar e implementar un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, que incluya un padrón estatal de proveedores de gobierno y un sistema estatal homologado de contrataciones públicas, vinculados a la Plataforma Digital Estatal.</p>	<p>Líderes de implementación: ITAIP, SHFP, ASEBC, CJE y CPC (SESEA)</p>
	<p>Prioridad 30. Promover la creación y adopción de criterios y estándares unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de arbitrariedad, y mejoren su transparencia y fiscalización.</p>	<p>Líderes de implementación: SHFP, ASEBC, ITAIP y CPC</p>

Eje 4 Involucrar a la sociedad y el sector privado.

OBJETIVO ESPECÍFICO 8

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

Corto plazo.	Prioridad 31. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.	Líderes de implementación: SHFP, ITAIP y CPC
	Prioridad 32. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el ITAIP.	Líderes de implementación: SHFP, ITAIP y CPC

Mediano plazo.	Prioridad 33. Crear un catálogo Estatal de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.	Líderes de implementación: SHFP y CPC
	Prioridad 34. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.	Líderes de implementación: SHFP y CPC (SESEA)

OBJETIVO ESPECÍFICO 9

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

Corto plazo.	Prioridad 35. Fortalecer el papel del Comité de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.	Líderes de implementación: CPC y SHFP
	Prioridad 36. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales, organismos locales y nacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPymes..	Líderes de implementación: SHFP y CPC

OBJETIVO ESPECÍFICO 10

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

Corto plazo.	Prioridad 37. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia.	Líderes de implementación: SHFP y CPC
---------------------	---	---

Mediano plazo.	Prioridad 38. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en poder legislativo estatal, tendientes a un modelo de estado abierto.	Líderes de implementación: ASEBC, ITAIP y CPC
-----------------------	---	---

Largo plazo.	Prioridad 39. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.	Líderes de implementación: ITAIP, SHFP, TEJA, FECC, ASEBC, CJE y CPC
	Prioridad 40. Colaborar con el Sistema Educativo estatal en materia de formación cívica, ética, integridad, derechos humanos y perspectiva de género.	Líderes de implementación: SHFP y CPC

La clasificación de prioridades por eje estratégico, objetivos específicos y periodo propuesto de ejecución se sintetiza en la siguiente tabla.

Tabla. Distribución de prioridades de política pública por eje y plazo de ejecución estimado.

Eje estratégico	Objetivos específicos	Plazo			Total
		Corto	Mediano	Largo	
1. Combatir la corrupción y la impunidad.	1. Promover los mecanismos de coordinación de las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección investigación, substanciación y sanción de faltas administrativa y hechos de corrupción.	2	2	2	6
	2. Fortalecer las capacidades institucionales para el desahogo de carpetas de investigación y causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.	2	2		4
2. Combatir la arbitrariedad y abuso de poder	3. Fortalecer el servicio público mediante servicios profesionales de carrera y mecanismos de integridad a escala estatal, bajo principios de mérito, eficiencia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética e integridad.	2	1	1	4
	4. Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, presupuestación y ejercicio el gasto con un enfoque de máxima publicidad y participación de la sociedad en la gestión de riesgos y el fomento de la integridad empresarial.	1	2	1	4
	5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas.	1	1	-	2
3. Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad	6. Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.	1	2	1	4

	7. Impulsar la adopción y homologación de reglas en materia de contrataciones públicas, asociaciones público-privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.	2	2	2	6
4. Involucrar a la sociedad y el sector privado	8. Impulsar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación que favorezcan el involucramiento social en el control de la corrupción, así como en la vigilancia y rendición de cuentas de las decisiones de gobierno.	2	2	-	4
	9. Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.	2	-	-	2
	10. Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.	1	1	2	4
Total		16	15	9	40

Implementación, seguimiento y evaluación

Implementación.

Derivado de la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 27 de mayo de 2015, se estableció que:

El Sistema Nacional Anticorrupción será 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.

Además, se estableció que para el cumplimiento de su objeto el Sistema contará con un Comité Coordinador, el cual le corresponderá 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.

Tomando como base lo anterior, con fecha 07 de agosto del 2017, se reformó la constitución local a efecto de construir un Sistema Estatal Anticorrupción equivalente al Nacional. En cuyas tareas, está la elaboración de una Política Estatal Anticorrupción por el Comité Coordinador del SEA, que una vez elaborada deberá atender un proceso de implementación, seguimiento y evaluación en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública y estatal.

Modelo de Coordinación.

Una vez que la PEA haya sido considerada como alineada a la PNA, dentro del contexto de la problemática que enfrenta nuestra entidad, deberá darse inicio a un proceso de coordinación con quienes en su momento habrán de participar en el conocimiento, priorización, aplicación y evaluación de las prioridades resultantes de la PEA.

A fin de que la PEA cumpla con el propósito de incrementar la capacidad para combatir la corrupción en Baja California, reconocemos que resulta indispensable contar con una estrategia que permita concretar las prioridades de política pública en acciones y proyectos concretos, por ello en la entidad nos alineamos al modelo de coordinación, sin dejar de reconocer que en el proceso de implementación resultara indispensable establecer el diálogo y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios e instituciones públicas, bajo la coordinación de las instituciones que integran el Comité Coordinador del SEA.

Resulta importante señalar, que la implementación de la PEA se determinará a partir de la armonización de las metodologías y prácticas en materia de planeación de las dependencias y entidades estatales, hacia una lógica acorde con los objetivos del Sistema Estatal Anticorrupción. Esto con la intención de asegurar que los alcances del proceso de implementación de las prioridades de PEA sean equiparables en los entes públicos del estado, de acuerdo con sus respectivas atribuciones.

Propósito de la implementación.

La PEABC tiene como propósito orientar y mejorar las capacidades de las instituciones para combatir la corrupción en el estado, focalizando los esfuerzos en las prioridades de política pública que derivarán en programas y proyectos concretos, factibles y relevantes que serán implementados por los entes públicos. Para ello, el modelo de coordinación es un instrumento clave, para que el Comité Coordinador del SEABC articule a través de sus integrantes la implementación de los programas y proyectos y la evaluación de los resultados de las prioridades de política.

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

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



La ejecución de las acciones para el logro de los objetivos será gradual y progresiva. En primer lugar, la gradualidad se refiere a un proceso de definición de metas específicas y sus productos en los tiempos y plazos sugeridos, así como la identificación de los impactos esperados y, por otra parte, la progresividad, se refiere a que la implementación estará sujeta al ciclo de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan.

El pilar fundamental de la implementación, es el diálogo y la colaboración entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, bajo la coordinación de las autoridades estatales y municipales que integran el Comité Coordinador del SEABC, para definir las acciones que se deriven de las 40 Prioridades de Política Estatal, promoviendo un esquema de implementación que combine de manera armónica, la evidencia disponible, las buenas prácticas existentes, la experiencia de la ejecución de políticas de otras entidades del país y las aportaciones realizadas por los distintos sectores de la sociedad.

De esta forma, el trabajo con los líderes de implementación se realizará a través de reuniones presenciales o virtuales, dependiendo de las circunstancias, donde la Secretaría Ejecutiva del SEABC proporcione a los líderes de las instituciones estatales y municipales del Comité Coordinador del SEABC, los insumos, información pertinente y apoyos técnicos necesarios para el desarrollo de la visión estratégica de la PEABC.

En las mismas se fijará una agenda con las fechas y plazos de tal manera que, se cuente con un calendario de reuniones en las que se promueva la constitución de metas, acciones, e indicadores clave para la implementación y evaluación de la PEABC.

Posteriormente, los líderes de implementación, convocarán a reuniones técnicas donde los servidores públicos involucrados en la implementación y los actores de la sociedad civil (agrupando a la academia, al sector privado, y otras organizaciones civil), apoyados técnicamente por la SESEABC, revisarán cada una de las prioridades de Política de la PEABC, para identificar demandas, propuestas, líneas de acción, entre otras cuestiones, a fin de materializar en objetivos, estrategias y proyectos específicos, con metas e indicadores; y formular las estrategias de implementación que serán desarrollados por las instituciones públicas estatales y municipales.

Coordinación interinstitucional y participación social.

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

Ilustración. Coordinación interinstitucional y participación social.



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

Tabla. Vínculos de coordinación entre los integrantes del Comité Coordinador del SEABC para la implementación de las prioridades de la PEABC.

	SHFP	TEJA	ASEBC	FECC	CJE	ITAIP	CPC	SESEA
SHFP		5	21	8	12	11	24	6
TEJA			4	4	4	3	4	1
ASEBC				5	12	9	12	3
FECC					5	3	5	2
CJE						5	6	2
ITAIP							11	1
CPC								4
SESEA								

La Secretaría Ejecutiva del SEABC y la implementación del PEABC:

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California y conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; La Secretaría Ejecutiva del SEABC, es un órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del SEABC, para proveerle asistencia técnica y los insumos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

En este sentido, la Secretaría Ejecutiva del SEABC, tiene la responsabilidad de garantizar que, en cada reunión técnica de implementación se cuente con la información, insumos e instrumentos necesarios, para que se elaboren con rigor metodológico las acciones que atenderán las Prioridades de Políticas contenidas en la PEABC, identificando y formulando los proyectos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores, estableciendo responsables, plazo de cumplimiento y los resultados esperados, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley de Planeación del Estado de Baja California.

Desarrollo de programas derivados de la PEABC: programas de implementación y programas/estrategias estatales y municipales anticorrupción.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, resulta de gran relevancia mencionar el papel preponderante que juegan los municipios del estado de Baja California en la consecución de los objetivos de esta Política. La identificación y desarrollo de políticas públicas municipales de calidad tiene un peso determinante en el grado de eficacia con que se ejecuten las prioridades comprometidas en este documento.

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

1. Capacidad local. Conlleva la identificación del alcance que deberá tener el ejercicio de planeación municipal en función de las capacidades locales en términos de población, estructura orgánica y presupuesto. A partir de este análisis se podrá optar por desarrollar un programa municipal anticorrupción

con una estructura similar a la que presenta esta política, o una estrategia municipal anticorrupción que contemple solo algunas prioridades de especial relevancia.

2. Alineación. Indistintamente de si se opta por desarrollar un programa o una estrategia, es importante cumplir con una adecuada alineación a los 4 ejes de la Política, sus temas transversales, así como una visión de largo plazo, que trascienda los ciclos de las administraciones públicas municipales. Con esto se propicia una visión integral y sistémica de las dimensiones de las políticas públicas anticorrupción.

3. Participación ciudadana. Cualquier ejercicio de Planeación Municipal, tendrá que conducirse bajo los principios del Sistema de Planeación Democrática que establece la Ley de Planeación para el Estado de Baja California.

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

Seguimiento y Evaluación.

Una vez que se pongan en marcha las acciones de implementación de la política, se propone, sean evaluadas y su caso, hacer reajustes, cambios o adecuaciones a sus contenidos, el periodo para la revisión deberá ser determinado en las reuniones técnicas de implementación, mas es responsabilidad de la Comisión Ejecutiva, la generación de la metodología para medir y dar seguimiento lo anterior de acuerdo con el artículo 31 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California.

El punto de partida es el aval de la PEA, y a su vez es el inicio en el desarrollo de los modelos de:

a) Evaluación de los resultados identificando la calidad, eficiencia, eficacia y calidad de los impactos de la implementación de las acciones derivadas de la PEA; y

b) Realizar evaluaciones de mediano y largo plazos a la PEA, a los 5 y 10 años respectivamente.

En este sentido, cada dos ciclos de implementación se podrán revisar y, en su caso, modificar los diagnósticos de la PEA, a partir de los resultados de la evaluación de mediano plazo.

Complementariamente, el modelo de evaluación debe ofrecernos información en cantidad y calidad suficientes para valorar (tanto a nivel de procesos como de impacto) el fenómeno de la corrupción en su conjunto.

Esta perspectiva resulta primordial para:

a) Reconocer los problemas económicos y de gobernabilidad, lo que incluye el estado que guarda el nivel de corrupción, los factores que propician su control; así como sus principales patrones y tendencias.

b) Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.

c) Evaluar si las estrategias anticorrupción plasmadas en la PEA están teniendo los resultados esperados a lo largo del tiempo, y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.

En concordancia con lo anterior, se propone la creación de un Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción para Baja California (MOSECBC), este modelo se concibe al igual y en coordinación con el propuesto por el SNA como un repositorio de indicadores y datos a través del cual se buscará recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permitan evaluar:

- En un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y,
- En un segundo momento los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, de resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de las acciones.

Esta aproximación comprensiva del seguimiento y la evaluación pretende evitar limitarse a un concepto fijo de la corrupción, y permite que el modelo esté integrado por una gran cantidad de información que podrá ser analizada, en función de las preguntas de evaluación que busquen resolverse, la política o los programas de implementación.

La alineación de esta PEA a la PNA permitirá la oportunidad de incluir en el MOSEC indicadores con información a nivel estatal y municipal, logrando

brindar información relacionada con el impacto que tendrá la Política Anticorrupción en el Estado de Baja California, durante su implementación.

La identificación, diseño y desarrollo de indicadores para la evaluación de la PEA es el paso siguiente a su aprobación, y se avanzará de forma simultánea con el desarrollo del programa de implementación de la PEA. En dicha fase resultará preciso demarcar el conjunto de indicadores que faciliten su seguimiento.

La metodología para la evaluación debe tener una perspectiva de escalabilidad, a fin de que sea posible incorporar progresivamente variables relacionadas con acciones concretas en función de los resultados que arrojen las evaluaciones efectuadas, o a partir de nuevas fuentes de información generadas o identificadas.

Esta funcionalidad también permitirá ajustes en la evaluación relacionados con las adaptaciones que se vayan realizando a los programas de implementación por parte de los actores involucrados en el desarrollo de estos. Es decir, se contemplará la necesidad de ajustar la evaluación a las necesidades operativas en la aplicación de la PEA para que constituya una herramienta con la que se puedan evaluar los cambios en la situación de la corrupción en el Estado.

La evaluación del fenómeno de la corrupción puede basarse en facetas, hechos, conductas o condiciones de manera agregada, tanto para:

- Los hechos de corrupción para los que en muchas ocasiones no se contará con información como ya se describió en el diagnóstico de este documento.
- Los hechos relacionados con el combate a la corrupción para los cuales la información disponible es mayor. Con este enfoque, se busca ampliar los elementos que sean susceptibles de ser considerados para efectos de la evaluación.

Para ambos tipos de hechos, se podrán considerar diferentes indicadores basados en información disponible en registros administrativos y estadísticas de instituciones de gobierno, instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales vinculados con los cuatro ejes de la PEA, así como en los transversales y procesos establecidos en la Ley del Sistema Anticorrupción de Baja California.

Debe considerarse que para que la evaluación sea fiable, se requiere de información de calidad y con temporalidad mínima. En este sentido, una de las primeras actividades a realizar, es el análisis de la información disponible y de

calidad que en determinado momento pueda alimentar los índices que serán incorporados.

Para los casos en los que la información no se encuentre disponible o sea de baja calidad, se debe analizar su relevancia para que, en su caso, se evalúe la necesidad de detonar planes de acción relacionados con la generación, registro y reporte de dicha información, en función a estándares mínimos establecidos. La incorporación de las variables al modelo está sujeta a la eficiencia y efectividad con la que se cumplan los planes de acción propuestos.

Para lo anterior, se podrá requerir información a las instituciones del Comité Coordinador del SEABC; asimismo, dicha información estará disponible para la SESNA, siempre y cuando sea a través de la SESEABC.

Para la construcción de los indicadores en los términos descritos previamente, resulta preciso conformar alianzas estratégicas con actores e instituciones clave y especialistas, que contribuyan a la generación, medición y monitoreo de los indicadores. Claros ejemplos los constituyen organismos gubernamentales, diversas organizaciones de la sociedad civil, participantes de la iniciativa privada y el sector académico, por mencionar algunas.

Hasta este momento, no se incluye una propuesta fija de los indicadores que podrían ser contemplados en la etapa de evaluación de la PEA o del programa de implementación de esta, de igual manera, no se presenta una metodología específica. Ello es debido a que, al igual que con la PEA y como se hará con el programa de implementación, los principales datos para la evaluación también serán sometidos a un proceso de diálogo y consulta pública, así como con las instituciones integrantes del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California.

Para dar atención a dicha necesidad, se ha contemplado el Catálogo de Información sobre la Corrupción en México que emitió la SESNA, lo que constituirá una herramienta para el monitoreo de las prioridades. A partir del mismo, y para los indicadores que se encuentren disponibles en nuestro Estado, podremos observar los elementos que conforman los diversos indicadores de impacto y resultados, logrando encaminar acciones específicas vinculadas con nuestra PEA.

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

Principios de la PEA Baja California				
Implementación	Coordinación institucional	derechos humanos, perspectiva de género	Colaboración Social - Gobierno abierto.	Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico
	¿La implementación de las prioridades de la Política se desarrolla con articulación y vinculación entre los miembros del SEABC, los sistemas contemplados en la PEABC y los actores clave?	¿La implementación de las prioridades de la Política pone al centro las personas? ¿Se da especial atención a la población y grupos que han sido históricamente discriminados (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, adultas/os mayores, población en pobreza entre otro)?	¿La implementación de las prioridades de la Política se lleva a cabo con transparencia, colaboración, apertura del gobierno y participación ciudadana?	¿La implementación de las prioridades de la Política se potencia con el desarrollo de inteligencia institucional y aprovechamiento tecnológico?
Seguimiento y evaluación	¿ La construcción, diseño , desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política se hace en coordinación con actores clave del contexto?	¿ La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política pone al centro las personas y da especial atención a la población y grupos que han sido históricamente discriminados? ¿ La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación da especial atención a la población y grupos que han sido históricamente discriminados (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, adultas/os mayores, población en pobreza, entre otro)?	¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la política con transparencia, colaboración, apertura del gobierno y participación ciudadana?	¿La construcción, diseño, desarrollo y comunicación del sistema de seguimiento y evaluación de la Política se potencia con el desarrollo de inteligencia institucional y aprovechamiento tecnológico ?

Es condición elemental que tanto en los procesos metodológicos de seguimiento como en el ciclo de las evaluaciones se dé especial atención a la inclusión de los principios transversales de la PEABC: Coordinación institucional, Derechos humanos y perspectiva de género, Colaboración Social - Gobierno abierto, Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

Sistema de indicadores.

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

En consideración a lo anterior, esta PEA contempla el hecho de que con independencia de los indicadores que se deriven durante la evaluación en los ciclos correspondientes, presenta de inicio indicadores, conviene precisar que los indicadores antes referidos no son limitativos ni definitivos y que en todo caso podrán ser ampliados o sustituidos por otros que ofrezcan mayor pertinencia y calidad al sistema de medición de política estatal.

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

Es en consideración a lo anterior, la siguiente matriz presenta un conjunto de indicadores que han sido ampliamente discutidos y analizados por las y los integrantes del SEABC, para posteriormente ser aprobados por su medición.

Ejes	Indicadores estratégicos	Institución que genera la información.	Fuente de verificación.
Eje 1 Combatir la corrupción y la impunidad en el estado de Baja California	1.1 Porcentaje de resoluciones por faltas administrativas no graves derivados de carpetas de inicio de investigación por faltas administrativas no graves y que se reportan mediante formato de datos abiertos.	SHFP y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.	Informes generados por la SHFP y los OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.
	1.2 Porcentaje de sentencias emitidas por faltas administrativas graves respecto del total de expedientes iniciados en ese rubro y que se reporta mediante formato de datos abiertos.	TEJABC	Informe anual del TEJABC
Eje 2 Combatir la discrecionalidad y el abuso de poder	2.1 Puntaje obtenido en el factor ausencia de corrupción del índice de Estado de Derecho para Quintana Roo	WJP	Informe del índice de Estado de Derecho para el estado de Baja California generado por el WJP
	2.2 Existencia de servicio civil de	INEGI	CNGSPySPE del

	carrera en los entes públicos en el estado de Baja California		INEGI.
	2.3 Índice de avance del modelo PbR-SED en el Estado de Baja California	SHCP	Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero artículo 80 de la LGCG de la SHCP
	2.4 Índice de Información Presupuestal Estatal	IMCO	Índice de Información Presupuestal Estatal para Baja California.
	2.5 Índice de Información del Ejercicio del Gasto	IMCO	Índice de Información del Ejercicio del Gasto para Baja California.
Eje 3 Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto Gobierno - Sociedad	3.2 Porcentaje de población que sufrió un acto de corrupción y no denunció	INEGI	ENCIG
	3.3 Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personalmente, por cada 100 mil habitantes	INEGI	ENCIG
	3.4 Tasa de prevalencia de delitos de corrupción, por cada 10 mil unidades económicas	INEGI	Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE)
Eje 4 Involucrar a la sociedad y al sector privado	4.1 Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto para el estado de Baja California	CIDE	Resultado de la Métrica de Gobierno Abierto para el estado de Baja California

Referencias bibliográficas

- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). *Mapa de principios y variables por estado*. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
- Arellano, D., y Hernández, J. (2016). *Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos*. Auditoría Superior de la Federación.
- Arinformación S.A. de C.V. (2019). Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas, Resultados 2019. https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/itdif_2019_resultados_1.pdf
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2014). *Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público*. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_63.pdf
- Auditoría Superior del Estado de Baja California (2022). *Informe General de Auditoría cuenta pública. (2020)*. https://asebc.gob.mx/ArchivosInternet/infgenerales/00_DOCTO_INF_GRAL_2022_08_06_22_final.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*. <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=423>
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*. <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=423>
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*. <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=423>
- Banco Mundial. (2017). *Indicadores Mundiales de Gobernanza 2017*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- Calvet, E. (2016). Impunidad (Ausencia de castigo). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (10), pp. 144-157, ISSN 2253-6655.
- Campos, M., García, A., y Ruíz, L. (27 de febrero, 2018). *Arquitectura del Ramo 23. México Evalúa*. <https://www.mexicoevalua.org/arquitectura-del-ramo-23/>

- Casar, M. A. (2016). *Anatomía de la corrupción*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). https://contralacorrupcion.mx/anatomiadigital/content/Anatomia_de_la_corrupcion.pdf
- Castañeda, V. (2016). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales - Nueva Época*, 61 (227), pp. 103-136. ISSN-0185-1918.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto* 2021 http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte_de_hallazgos_MPCM.pdf
- Colegio de México. (2015). Encuesta de Movilidad Social 2015. <https://movilidadsocial.colmex.mx/index.php/encuesta>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas.
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, Editorial Color, S.A. de C.V. México D.F.
- Elbahnasawy, N., y Revier, C. (2012). The Determinants of Corruption: Cross-Country-Panel-Data Analysis. *The Developing Economies*, 50(4), pp. 311-333.
- El Colegio de México. (2015). Encuesta de Movilidad Social, 2015. <https://movilidadsocial.colmex.mx/index.php/encuesta>
- Fehr, E. y Gintis, H. (2007). Human Motivation and Social Cooperation: Experimental and Analytical Foundations. *Annual Review of Sociology*, 33(), pp.43-64. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131812>
- FUNDAR. (2018). *Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público*. <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf>
- Goffman, E. (1969). *Strategic Interaction*. University of Pennsylvania. ISBN: 9780812210118.
- Gutiérrez, A. (25 de enero de 2011). 'Open Government' y crisis económica. *Cinco Días*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/01/25/economia/1296071747_850215.html
- Heidenheimer, A. J., Hecló, H., y Teich Adams, C. (1990). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. ISBN: 9780333551028

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2018). *Índice legal de obra pública*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/ILOPReporte_18-04-2018.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2019). Transformando la transparencia: índice de información presupuestal estatal 2019. <https://imco.org.mx/transformando-la-transparencia-indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, Principales Resultados Baja California. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2021). *Barómetro de información presupuestal Estatal 2021*. <https://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal/resultados/2021/02-baja-california>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2021). *Barómetro de información presupuestal Municipal 2021*. <https://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/resultados>
- Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social. (2020). *Ficha de resumen Baja California*. <https://www.ides.gesoc.org.mx/entidades/Ficha%20Resumen%20Baja%20California%20IDES%202020.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2021). *Compras Públicas Estatales. ¿Dónde quedaron los datos? 2021*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/Reporte-Compras-Pu%CC%81blicas-estatales-2022_.pdf
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2017). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD) 2017*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2013). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2013/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2015). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG) 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2018*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2018/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2011*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2011/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2012). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2012/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>
- Latinobarómetro. (2006). <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. p.63.
https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf.
- Le Clercq, J. A. (2018). El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad. *Espacios Públicos*, (51), pp. 51-73.
<http://politicassuaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N51-3.pdf>
- Malem, J. F. (2003). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Ed. Gedisa, España. ISBN: 84-7432-556-0.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), y Transparencia Mexicana. (2019). Integridad corporativa 500.
https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2019/11/MCCI_IC500-2019_WEB_VF.pdf
- México Evalúa. (2014). *Descifrando la caja negra del gasto*.
<https://www.mexicoevalua.org/numerosdeerario/documento-descifrando-la-caja-negra-del-gasto/>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. <https://www.oecd.org/corruption/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC*. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Otero, M. (1995). La arbitrariedad. *Anuario de Filosofía del Derecho*, (12), pp. 387-400. ISSN: 0518-0872.
- Participando por México.(2015). *Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015*. http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte_de_hallazgos_MPCM.pdf
- Pérez, J. J. (2018). Justicia de élite: impunidad y desigualdad. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (14), pp. 142-161. <https://doi.org/10.20318/economia.2018.4160>
- Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC). (2018). Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción. <http://rendiciondecuentas.org.mx/libro-blanco-politica-nacional-anticorrupcion/>
- Riding, A. (1984). *Vecinos distantes: un retrato de los mexicanos*. ISBN: 9789682704918
- Ríos, J. (2018). El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://nepotismo.contralacorrupcion.mx/>.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. <http://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) (2020). *Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>
- Salinas, M. y Salinas, J. (2007). Corrupción y actividad económica: una visión panorámica. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 180 (1), pp. 109-137.

- Sanginés, M. y Strazza, L. (2016). Profesionalización de la función pública en los estados de México. *Banco Interamericano de desarrollo*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Profesionalizaci%C3%B3n-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%ABlica-en-los-estados-de-M%C3%A9xico.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2012). Encuesta Nacional de Cultura Política y Practicas Ciudadanas 2012. http://www.encup.gob.mx/en/Encup/Quinta_ENCUP_2012
- Shleifer, A. y Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), pp. 599-617. <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28199308%29108%3A3%3C599%3AC%3E2.0.CO%3B2-8>
- Transparencia Internacional. (23 de mayo, 2007). *La corrupción judicial promueve la impunidad y menoscaba el estado de derecho, revela un nuevo informe de Transparency International*. <https://www.transparency.org/es/press/20070523-judicial-corruption-fuels-impunity-corrodes-rule-of-law-says-repor>
- Unidad de Vinculación con el Sistema Nacional Anticorrupción (UVSNA). (2018). Política Nacional Anticorrupción. *Secretaría de la Función Pública*. <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>
- World Justice Proyect (WJP). (2018). *Índice de Estado de Derecho en México 2018*. <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>
- World Justice Proyect (WJP). (2020). *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020*. <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/>
- Zaid, G. (1986, noviembre). La propiedad privada de las funciones públicas. *Vuelta* 120, p. 29. <https://sistemapoliticomexico.files.wordpress.com/2012/11/gabriel-zaid-propiedad-privada-de-lo-publico.pdf>

