

ACUERDO No. CCSE/003/2018

Por el que el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato aprueba el Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.

CONSIDERANDO

Del Sistema Estatal Anticorrupción

- I. Que derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, del 06 de septiembre de 2016, mediante el cual se reformó, entre otros, el artículo 132 constitucional, se instituye el Sistema Estatal Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Que en fecha 16 de mayo de 2017 se emitió la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato reglamentaria del artículo constitucional en mención.

Objetivo de la Ley del Sistema Estatal

- II. Que entre los objetivos de la Ley se encuentra establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción, así como regular la organización y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, de su Comité Coordinador y de su Secretaría Ejecutiva

De los principios que rigen el servicio público

- III. Que el artículo 5 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato señala que el servicio público se regirá por los principios rectores de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

De la integración del Sistema Estatal

- IV. Que el artículo 7 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato establece que el Sistema Estatal se integra por: los integrantes del Comité Coordinador; el Comité de Participación Ciudadana; el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización; y los municipios, quienes concurrirán a

través de sus contralores municipales, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Comité Coordinador

- V. Que los artículos 3 fracción III, y 8 de la referida ley estatal, señalan que el Comité Coordinador es la instancia a la que hace referencia el artículo 132 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y quien tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

Atribuciones del Comité Coordinador

- VI. Que el artículo 10 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato señala las atribuciones del Comité Coordinador; y específicamente en las fracciones I, II, III, IV y V del referido artículo, tiene entre sus atribuciones elaborar su programa de trabajo anual; el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes; la aprobación, diseño y promoción de la política estatal en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación; aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva; y conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales.

Atribuciones del Comité Coordinador en su calidad de Órgano de Gobierno

- VII. Que de conformidad al Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva, en su artículo 8, señala que dentro de las atribuciones del Órgano de Gobierno se encuentran establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la Secretaría Ejecutiva, relativas a su administración general; aprobar los programas y presupuesto de la Secretaría Ejecutiva, así como sus modificaciones; autorizar de acuerdo con la legislación aplicable, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar la Secretaría Ejecutiva con terceros.

De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal

- VIII. Que los artículos 26 y 27 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato disponen la creación de un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía

técnica y de gestión, denominado Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. El cual tiene por objeto fungir como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal.

Propuesta y necesidad del proyecto de elaboración del Plan Rector

- IX. Que el día 26 de junio de 2018, el Comité Coordinador se reunió en sesión de trabajo para conocer y analizar una propuesta de la Presidencia del Comité, que consistió en la realización de un Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción mediante el desarrollo de un proyecto con el objeto de definir la dirección que deberá seguir el Sistema Estatal con visión y rumbo a corto, mediano y largo plazo.

Posteriormente en sesión extraordinaria celebrada el 7 de agosto de 2018, este órgano colegiado aprobó el acuerdo mediante el cual establece que se realice un Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato con el apoyo de una consultoría, lo anterior al considerar indispensable contar con un documento de planeación estratégica que desarrolle la misión y visión del Sistema Estatal y que abarque los objetivos y alcances que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción señala.

De la consultoría cumplimiento al acuerdo del Órgano de Gobierno

Que en cumplimiento al acuerdo OGSE/004/2018 aprobado por el Comité Coordinador en su calidad de Órgano de Gobierno, la Secretaría Técnica realizó los trámites administrativos y actos jurídicos en términos de la legislación aplicable, los cuales consistieron en la emisión de una *convocatoria para la contratación de prestación de servicios profesionales para la elaboración del Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato*, invitando a profesionistas, personas físicas o morales, a participar en el proceso de adjudicación directa con cotización de tres proveedores. En dicho proceso, se recibieron cuatro propuestas, mismas que fueron analizadas en sesión de apertura de propuestas del Comité de Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción el día 14 de septiembre de 2018, mediante la cual una vez analizadas y revisadas cada una de las propuestas técnicas, económicas y los documentos presentados por los participantes, el proceso se declaró desierto, toda vez que no se contó con ofertas que cumplieran con los requisitos solicitados en la convocatoria y sus bases.

Posteriormente, la Secretaría Ejecutiva realizó la adjudicación directa mediante invitación con cotización de tres proveedores para la adquisición de servicios profesionales al *Instituto Phrónesis A.C.*, por resultar la propuesta más viable para estos efectos.

Contenidos del Plan Rector

- X. Que a través de la propuesta de la consultoría se concibió, mediante un ejercicio participativo e incluyente, la elaboración del Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción, que defina entre otros, la visión y misión del Sistema Estatal, los ejes rectores, objetivos y estrategias sexenales, los objetivos institucionales de los dos comités, con el fin de identificar prioridades, orientar decisiones, políticas integrales, actividades y tareas de carácter estratégico y operativo; además de brindar dirección y rumbo al proceso de implementación y consolidación del Sistema Estatal Anticorrupción en la entidad.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 5, 8, 10 fracciones I, II, III, IV y V, 17, 27 y 40 fracción II de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, 7 y 8 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva y los que han quedado descritos en la parte considerativa del presente instrumento, el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba el Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, en los términos del **anexo único** del presente acuerdo.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, celebrada el día 06 de noviembre de 2018, por votación unánime de los integrantes presentes.

Con apoyo en lo previsto por los artículos 14, fracciones IV y V, 15 y 16 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, firman este acuerdo los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.



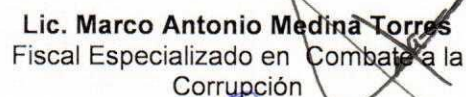
Dra. Arminda Balbuena Cisneros
Presidenta del Comité Coordinador y Órgano
de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del
Sistema Estatal Anticorrupción



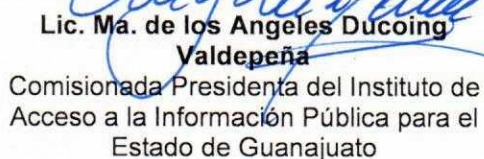
Dr. Román Gustavo Méndez Navarrete
Integrante del Comité de Participación
Ciudadana



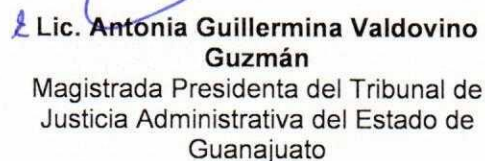
Mtro. Javier Pérez Salazar
Auditor Superior del Estado de Guanajuato



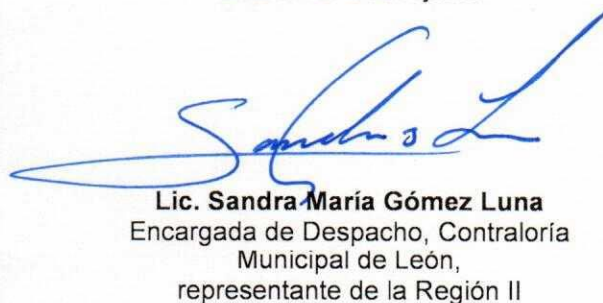
Lic. Marco Antonio Medina Torres
Fiscal Especializado en Combate a la
Corrupción



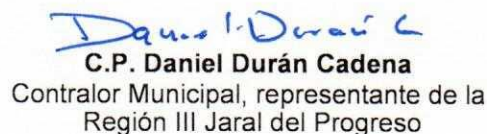
**Lic. Ma. de los Angeles Ducoing
Valdepeña**
Comisionada Presidenta del Instituto de
Acceso a la Información Pública para el
Estado de Guanajuato



**Lic. Antonia Guillermina Valdovino
Guzmán**
Magistrada Presidenta del Tribunal de
Justicia Administrativa del Estado de
Guanajuato



Lic. Sandra María Gómez Luna
Encargada de Despacho, Contraloría
Municipal de León,
representante de la Región II



C.P. Daniel Durán Cadena
Contralor Municipal, representante de la
Región III Jaral del Progreso

SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

ESTADO DE GUANAJUATO

PLAN RECTOR 2018-2024



Palabras de la Presidencia del Comité Coordinador

El Plan Rector es el dispositivo de planeación que tiene como objetivo establecer dónde estamos en materia de corrupción, hacia dónde queremos ir y cómo lograremos llegar.

Es un documento que integra la participación del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, la academia y la sociedad, en donde se ha plasmado la ruta de lo que deseamos construir, señalando los ejes, objetivos y estrategias en donde requerimos incidir en los próximos seis años.

Para poder realizar esta labor, fue necesario tener claridad sobre la problemática de la corrupción y necesidades anticorrupción, por ello se consultaron innumerables fuentes, tanto internacionales como nacionales que han estudiado la situación del Estado de Guanajuato, así como otros documentos estatales.

El desarrollo de la corrupción nos plantea constantemente retos ya que la génesis de nuevas prácticas aparecen con mil máscaras; esta variedad se debe ir entendiendo en sus actores y entramajes, a fin de adoptar innovadoras prácticas de prevención, disuasión y detección para su mitigación, por ello, el Plan Rector será dinámico y flexible.

Garantizar que el Plan Rector deje de ser un ideario de buenas intenciones y pase a ser un proceso que permita avanzar y evaluar los cambios que se producen en el entorno, exige un compromiso corresponsable entre el binomio público-privado: la participación del gobierno y los particulares.

Mientras exista corrupción nadie puede estar satisfecho, por ello, el Plan Rector motiva a la reflexión e invita a servidores públicos y sociedad a apropiarse de él, sumándose para alcanzar sus fines.

La participación social y los temas que abarca el combate a la corrupción, son asignaturas en las que padecemos rezagos que son impostergables solventar. Durante los siguientes años estaremos en esa resolución, ya que el Plan Rector lo pondera, al permitir la retroalimentación permanente a través de su sistema de seguimiento y evaluación, así, los actores responsables de tomar decisiones contarán con información constante para fundamentarlas.

Estoy convencida de que imaginar el futuro es comenzar a erigirlo hoy; por tanto, ocupémonos para hacer realidad nuestras aspiraciones.

ÍNDICE GENERAL DEL PLAN RECTOR

	PÁGINA
1. Introducción.....	4
2. Documento de información tipo diagnóstico.....	5
3. Sondeo de opinión de Organismos de la Sociedad Civil.....	50
4. Modelo del Plan Rector Sexenal.....	59
5. Documento Síntesis de Alineación.....	61
6. Visión.....	66
7. Misión.....	66
8. Objetivo Central del Comité Coordinador.....	66
9. Objetivo Central del Comité de Participación Ciudadana.....	66
10. Ejes rectores, Objetivos y Estrategias Sexenales.....	67
11. Mecanismos de coordinación.....	76
12. Sistema de seguimiento y evaluación: perspectiva cualitativa y cuantitativa.....	78
13. Transición a nuevos paradigmas ante la corrupción.....	83
14. Bibliografía.....	85

1. Introducción

En el Estado de Guanajuato la planeación posee un lugar privilegiado. A partir de 1992, se ha constatado el poder que éste instrumento tiene para guiar el quehacer de gobernar y la inclusión ciudadana en éste cometido.

El Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato ha sido definido con el objetivo de tener una dirección fundada y alineada a compromisos internacionales y nacionales, así como a la normatividad federal y estatal.

Este documento se realizó tomando en cuenta las voces de 89 representantes de organismos de la sociedad civil, así como de los miembros del Comité Coordinador y de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, órganos constitutivos del Sistema Estatal Anticorrupción y la Secretaría Ejecutiva.

El alcance del Plan Rector es a un horizonte de 6 años, con la característica de ser afirmativo en sus contenidos, pero flexible para su enriquecimiento y redimensión; su limitación relevante radica en la información tipo diagnóstico, ya que se encontraron escasos estudios del Estado de Guanajuato actuales sobre algunos de los temas que inciden en el Sistema Estatal Anticorrupción, siendo cubierta ésta limitación con diversos documentos de orden federal.

Se diseñó un Modelo del Plan Rector con características de orientación sistémica, trascendencia y afirmado por su enfoque participativo.

El Plan Rector se compone de la Visión y Misión del Sistema Estatal Anticorrupción, los objetivos centrales del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana, descrito desde una perspectiva cualitativa ya que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción los describe desde la perspectiva normativa.

Se establecen cuatro Ejes Rectores con sus objetivos y estrategias con horizonte a seis años y los mecanismos de coordinación, que más allá de los estipulados por la Ley en la materia, han sido propuestos para robustecer esta acción central en todo órgano que trabaja colegiadamente.

Finalmente, se describe su Sistema de Seguimiento y Evaluación.

En este Plan Rector se ha insistido en la búsqueda del delicado equilibrio entre los actores gubernamentales y la participación ciudadana, aquí están los grandes temas a trabajar y promover, aquí se plasma el genuino anhelo del Gobierno por construir, incansablemente, un modelo honesto y ejemplar.

La invitación a sumar en materia anticorrupción queda abierta.

2. Documento de información tipo diagnóstico

Si la democracia pasaba por etapas en las que el objetivo era recuperarla o consolidarla, hoy en día depende de lograr un fortalecimiento institucional que restaure los vínculos entre la sociedad y el Estado. En ese contexto, la lucha contra la corrupción constituye una pieza clave que permitirá en la medida de su éxito, reconstruir la legitimidad de las instituciones.

En consecuencia, la búsqueda de soluciones al problema de la corrupción no es sencilla. Sin embargo, las complejidades y obstáculos que presenta esta tarea, lejos de desmotivar su emprendimiento, debe ser un aliciente para profundizar en el estudio del problema, intentar determinar sus causas e imaginar soluciones.

Para ello, es necesario generar conocimiento sobre la corrupción, su evolución y principales características. El presente diagnóstico aporta una visión panorámica sobre el fenómeno en el estado de Guanajuato, revisando la literatura y los indicadores de fuentes oficiales, la normativa vigente y las percepciones de la población.

2.1 Métricas de la Corrupción

El fenómeno de la corrupción inhibe el desarrollo económico de un país, según el Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO, en su estudio: “Corrupción de México Transamos y no Avanzamos” del 2015 menciona que este fenómeno debilita el estado de derecho, genera una pérdida de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones del gobierno y afecta el bienestar de la población (pp.15-18). Con el fin de hacer frente a este problema, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó desde el año 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la que México es partícipe y cuyo objetivo fue promover la adopción de medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción a nivel nacional e internacional, así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los recursos públicos (ONUDC, 2018, p. 3).

Al formar parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos desde 1997 y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrita en 2009, nuestro país ha emprendido esfuerzos para hacer frente a este problema.

En México en el año 2015 se promulgó la reforma constitucional que sentó las bases para el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual tiene como finalidad establecer, articular y evaluar la política en la materia y funge como instancia de coordinación entre las instituciones de los diversos órdenes de gobierno para que las autoridades competentes prevengan, detecten y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (Portal de Diputados, 2018, pp. 1-2).

Entenderemos como una práctica corruptiva, “el acto de ofrecer, dar, recibir o solicitar, de manera directa o indirecta, cualquier cosa de valor para influir las acciones de otra parte” (BID, 2010, p.4).

Asimismo, “la corrupción comprende actos indebidos cometidos por funcionarios en beneficio personal o de terceros, por iniciativa propia o a petición de otros” (BID, 2010, p.5). Entre los actos de corrupción figuran, la solicitud, pago o aceptación de soborno o gratificaciones y comisiones ilícitas, la extorsión, el uso indebido de información o bienes y el tráfico de influencias (BID, 2010, p. 5).

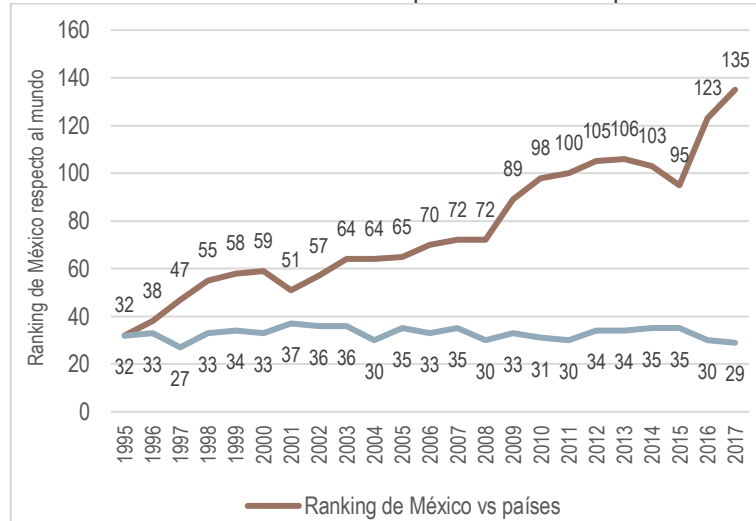
2.1.1 Métricas Internacionales y Nacionales

Desde 1995, la organización Transparencia Internacional elabora el Índice de Percepción de la Corrupción, instrumento que permite clasificar a los países de acuerdo con niveles de corrupción percibidos en el sector público. En el reporte del 2017, ningún país se acercó a la puntuación perfecta en el Índice. Más de dos tercios de los 176 países y territorios evaluados en el índice de este año caen por debajo del punto medio de la escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio). El puntaje promedio global es de 43, lo que indica corrupción endémica en el sector público de un país (Casar, Mayo 2015, pp.9-19).

México ha sido constante y sistemático en su mal desempeño respecto al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional desde hace 20 años: para el 2017, registró 29 de 100 puntos en el índice. Su puntuación ha descendido en el último informe, lo que significa que los mexicanos perciben un incremento de la corrupción en el sector público del país.

La disminución de su puntuación ha provocado que México empeore su posición respecto al resto de los países hasta la posición 135, de los 180. Como se observa en la siguiente tabla, la evolución de la percepción de la corrupción en los últimos cinco años en México ha empeorado, lo que ha venido acompañado de un descenso de su posición en el ranking internacional de corrupción.

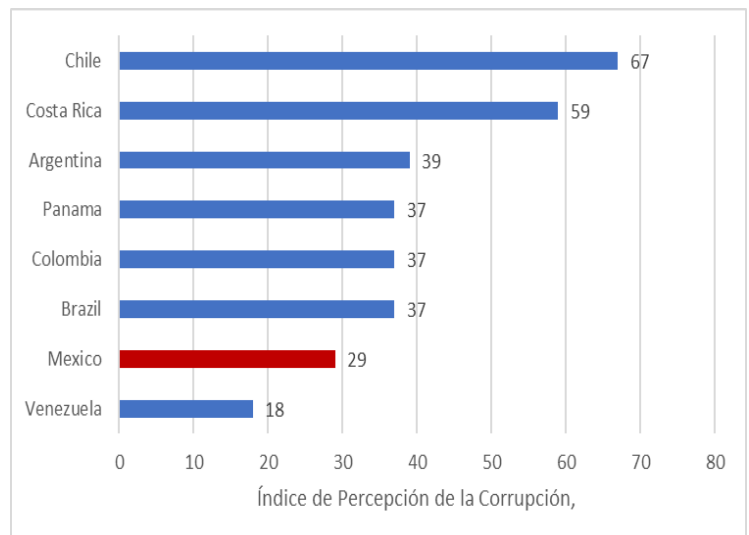
Gráfica 1. Nacional. Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México. 1995-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir del índice de percepción de la corrupción, Transparencia Internacional.

Incluso en América Latina, las comparaciones entre países evidencian el retraso mexicano en materia de combate contra la corrupción. Si comparamos con países latinoamericanos con un Producto Interno Bruto similar, México está de nueva cuenta en los últimos lugares: tan solo por arriba de Venezuela.

Gráfica 2. Índice de Percepción de la Corrupción: países selectos de América Latina.

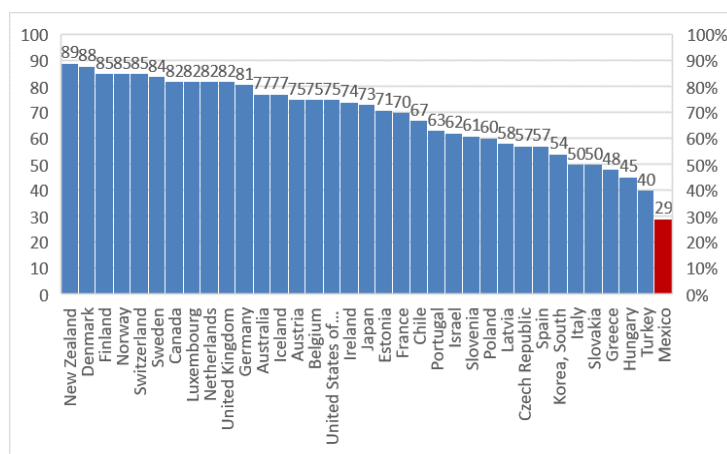


Fuente: Elaboración propia a partir del índice de percepción de la corrupción, Transparencia Internacional. 2017

Es bastante más desalentador cuando vemos que México es percibido como el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Incluso los dos integrantes más cercanos (Turquía y Hungría) tienen una calificación 11 y 16 puntos más alta, respectivamente. En el estudio de María Amparo Casar, Anatomía de la Corrupción del 2015 se menciona que si México continúa con la tendencia de incremento en mejorar el índice IPC, le iba a tomar aproximadamente 40 años en dejar el último lugar entre los países de la OCDE. Sin embargo, los últimos tres años (2015 al 2017) registró más bien una pérdida de 4 puntos. Es decir, la tendencia registrada indica un retraso de al menos el doble de años en dejar el último lugar (80 años).

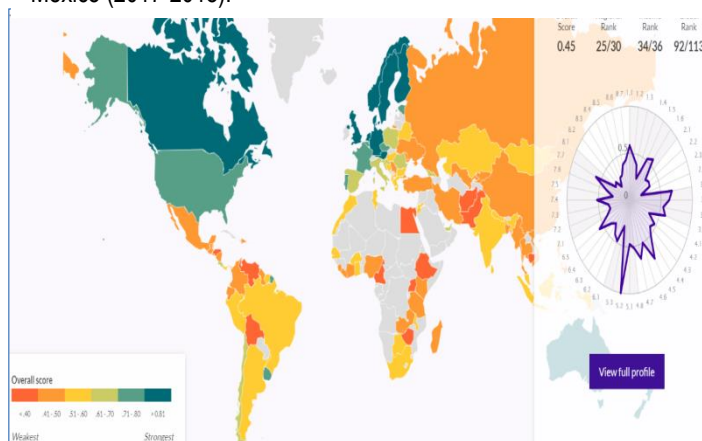
Peor aún, el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (2017-2018) afirma que México se posiciona en el lugar 92 de los 113 países medidos, retrocediendo en este informe cuatro posiciones respecto al año anterior. En el caso de América Latina y el Caribe, México se encuentra en el lugar 25; Uruguay es el primer país de 30 países de la región con menos corrupción. Como último lugar se encuentra Bolivia y Venezuela que ocupan el lugar 29 y 30 (World Justice Project, 2018, p.24).

Gráfica 3. Índice de Percepción de la Corrupción: países miembros de la OCDE.



Fuente: Elaboración propia a partir del índice de percepción de la corrupción, Transparencia Internacional. 2017

Mapa 1. Índice de Estado de Derecho del World Justice Project. México (2017-2018).



Fuente: Información de <http://data.worldjusticeproject.org/>
Consultada: 11 octubre. 2017.

Nuestro país obtiene malas puntuaciones en todos los factores, menos en *Gobierno Abierto*.

La peor calificación se identifica en *Justicia Criminal*, en donde quedamos en lugar 105 de 113 países, seguido de ausencia de corrupción.

Tabla 1. México. Subíndices del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project. (2017-2018).

México / Dimensiones Del Índice	Ranking Regional	Ranking por nivel de ingreso**	Ranking Global
Límites al poder gubernamental	24/30	24/36	83/113
Ausencia de Corrupción	28/30	35/36	102/113
Gobierno abierto	7/30	8/36	36/113
Derechos fundamentales	24/30	24/36	72/113
Orden y seguridad	26/30	33/36	99/113
Cumplimiento regulatorio	24/30	32/36	87/113
Justicia civil	26/30	35/36	100/113
Justicia penal	26/30	35/36	105/113

*Los países incluidos en la región de América Latina y el Caribe son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

**Países de ingreso medio alto: Albania, Argentina, Belice, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Brasil, Bulgaria, China, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, Irán, Jamaica, Kazajistán, Líbano, Macedonia, FYR, Malasia, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Rumania, Rusia, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Serbia, Sudáfrica, Surinam, Tailandia, Turquía, Venezuela.

2.1.2 Métricas Nacionales y Estatales

La ENCIG, Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental elaborada por el INEGI, mide el nivel de satisfacción de la población con los servicios públicos básicos y bajo demanda, así como las experiencias en la realización de pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contactos con autoridades que tuvo la población de 18 años y más, entre ellas percepción de la corrupción.

En general, en México el mayor porcentaje en experiencias de corrupción se estimó en el contacto con autoridades de seguridad pública con 59.5% de los casos; seguido de los trámites relacionados con permisos de uso de suelo,

demolición o construcción; solicitud de constancias de libertad de gravamen y otros trámites en el Registro Público de la Propiedad con 30.7 por ciento.

Además, la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017; mientras que la incidencia pasó de 30,097 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes a 25,541 en 2017.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del 2017, tanto a nivel nacional como en Guanajuato, *la corrupción* es el segundo problema social percibido por la población de 18 años y más en áreas urbanas, después de *la inseguridad y delincuencia*.

Tabla 2. Nacional y Guanajuato. Población de 18 años y más en áreas urbanas de 100 mil habitantes y más según percepción de existencia de problemas sociales importantes, 2017.

Principales problemas sociales	Nacional	Guanajuato
	47 760 774	1 814 618
Inseguridad y delincuencia	73.7	82.7
Corrupción	56.7	50.4
Mal desempeño del gobierno	39.2	46.4
Desempleo	32.6	27.9
Pobreza	31.0	27.5
Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	21.2	21.3
Mala aplicación de la ley	15.5	17.5
Baja calidad de la educación pública	11.2	11.4
Falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno	8.9	8.1
Falta de rendición de cuentas	4.9	3.3
Desastres naturales	2.7	2.5
Ninguno	0.3	0.3

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

Guanajuato se encuentra entre las 9 entidades federativas con más baja percepción de la frecuencia de actos de corrupción. Mientras que en CDMX y Estado de México la población con 18 años y más perciben una elevada frecuencia en los actos de corrupción, por arriba del 60%, en Guanajuato solo 4 de cada 10 perciben la corrupción como muy frecuente, sin embargo, destaca que solo 8 personas de cada 100 piensan que en el estado la corrupción es poco frecuente.

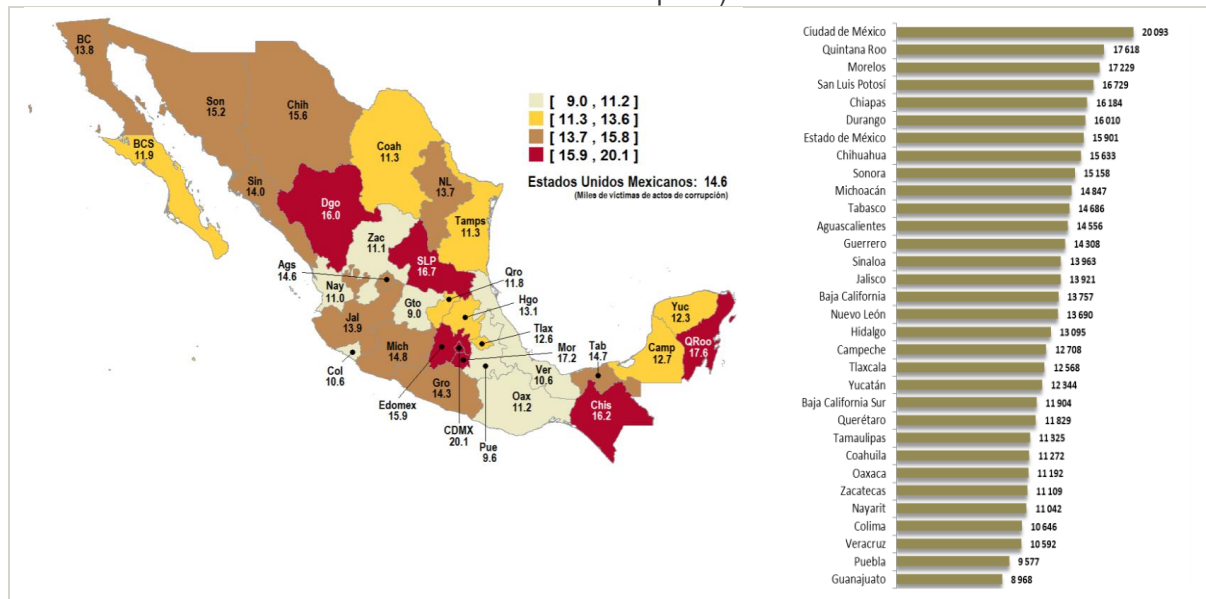
Tabla 3. Nacional y Guanajuato. Población de 18 años y más en áreas urbanas de cien mil habitantes y más según percepción sobre la frecuencia de corrupción. 2017.

Percepción de corrupción	Nacional	Guanajuato
Muy frecuente	53.6	42.8
Frecuente	37.5	48.1
Poco frecuente	7.0	7.9
Nunca	0.8	0.8

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

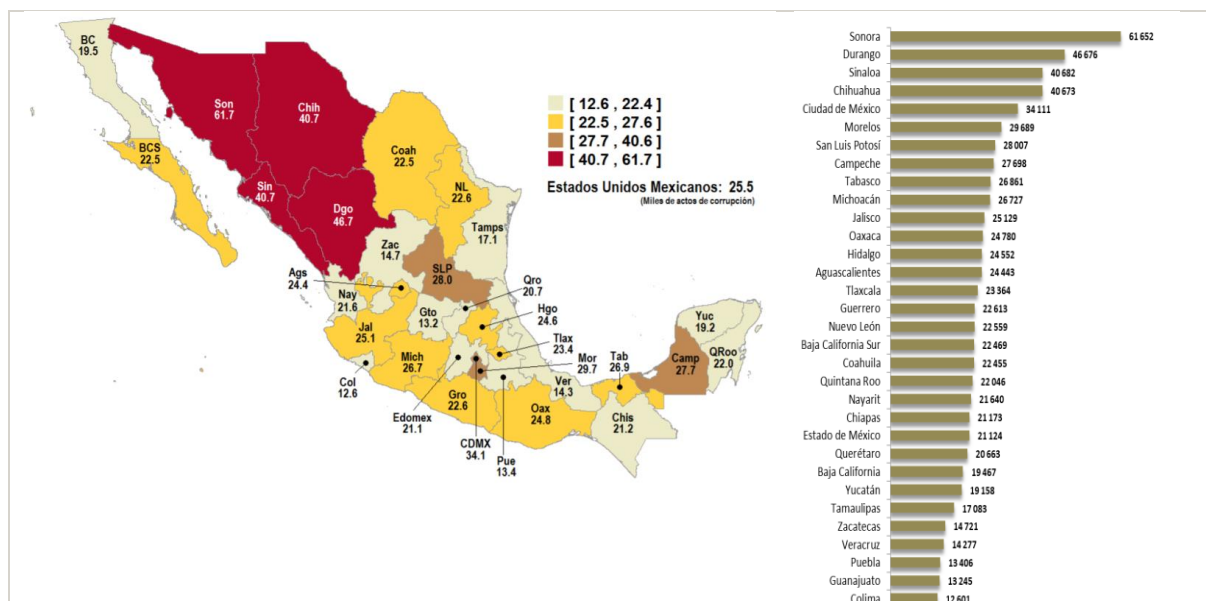
En el caso de Guanajuato, la tasa de prevalencia de corrupción que se refiere a usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizó pasó de 7, 253 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 8,989 en 2017, registrando un cambio de 23.6% mostrando una tendencia al alza.

Gráfico 4. Tasa de prevalencia de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (en miles de víctimas de corrupción).



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

Gráfica 5. Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes.



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

Cabe resaltar que del total de personas con 18 años y más que sufrió algún acto de corrupción en el estado, solo el 1.9 % presentó algún tipo de denuncia, situación que revela una cifra demasiado baja. Se menciona que no denuncian porque lo consideran ineficaz o por creer que no se le daría seguimiento adecuado a la denuncia. De la información expresada en las gráficas anteriores, se señala tanto la relación de personas afectadas, como las experiencias de corrupción registradas en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como otro tipo de contactos con servidores públicos en áreas urbanas¹.

En el caso Nacional, 20.5% de los hombres de 18 años que realizaron un trámite, pago, solicitud de servicio o tuvieron cualquier contacto presencial con un servidor público manifestaron haber experimentado al menos un acto de corrupción. Esta cifra fue superior a las mujeres, donde 9.3% de ellas fueron víctimas de la corrupción en ese mismo año.

Como se aprecia, los hombres son más susceptibles a ser víctimas de corrupción en México que las mujeres. (INEGI, 2018, p. 7).

Por grupo de edad, la mayoría de las víctimas de corrupción tuvo entre 18 y 29 años. En 2015, el 17.9% de la población de este grupo etario que tuvo contacto con algún servidor público fue víctima de algún acto de corrupción. Asimismo, a mayor edad se observó una menor probabilidad de ser víctima de corrupción, ya que por cada 100 personas de 50 años o más, cerca de 7 experimentó un acto de esta índole.

De este mismo análisis al 2017, el costo total en el país a consecuencia de la corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 7 mil 218 millones de pesos; lo que equivale a 2 mil 273 pesos promedio por persona afectada.

¹ La cobertura conceptual y el alcance metodológico de este proyecto estadístico contemplan actos de corrupción en actividades relacionadas con la vida cotidiana de los hogares y no de las actividades que permiten el desarrollo de las unidades económicas.

Tabla 5. Nacional. Costo total y promedio a consecuencia de la corrupción. 2017.

Pago, trámite, solicitud de servicios públicos y otros contactos con autoridades	Costo a consecuencia de corrupción			Promedio de costo a consecuencia de corrupción		
	2015	2017	Cambio (%)	2015	2017	Cambio (%)
Nacional	6, 418, 824, 589	7, 217, 848, 391	12.5	2,799	2,273	-18.8
Contacto con autoridades de seguridad pública	1, 002, 486, 545	1, 376, 912, 579	37.3	972	861	-11.4
Trámites vehiculares	267, 544, 944	542, 831, 769	102.9	612	622	1.6
Trámites de Educación Pública	92, 033, 596	64, 830, 246	N. D.	999	1,417	N.D.
Pago de tenencia o impuesto vehicular	57, 813, 288	64, 830, 246	N.D.	508	604	N.D.
Trámites en el Registro Civil	48, 872, 184	51, 682, 883	N.D.	480	454	N.D.

Nota: Dado que se incluyen solamente aquellas desagregaciones con representatividad estadística, la suma de éstas no representa el total a nivel nacional. 1 El costo total calculado representa únicamente actos de corrupción en actividades relacionadas con la vida cotidiana de los hogares y no de las actividades que permiten el desarrollo de las unidades económicas o de servidores público a servidores público. 2 Las estimaciones no cuentan con la calidad estadística suficiente para realizar análisis cuantitativos, se muestran sólo con fines cualitativos. N.D. No disponible dado que al menos una de las estimaciones no es estadísticamente representativa.

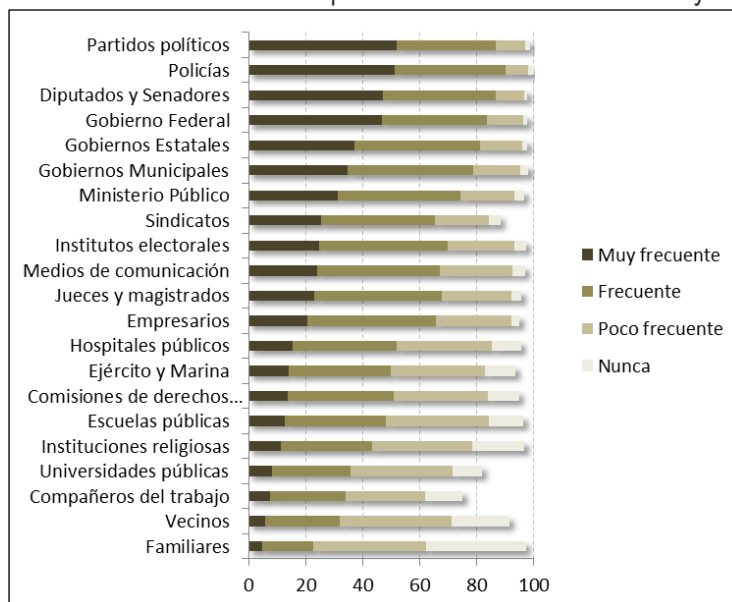
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2017.

Los trámites con mayor prevalencia de corrupción en Guanajuato al 2017 fue el contacto con autoridades de *seguridad pública*, seguido de *trámite para abrir una empresa*, y como tercero, *permisos relacionados con la propiedad*.

En realidad, en cada tramo de la vida cotidiana el ciudadano se encuentra con que tiene que lidiar con alguna institución del gobierno y en cada una de ellas se topa con los actos de corrupción que practican las burocracias públicas sean estas las de seguridad, las de representación o las que deben brindar un servicio público como la educación o la salud.

Los sectores e instituciones donde se percibe una mayor frecuencia de los actos de corrupción por la población de 18 años y más de zonas urbanas son los *partidos políticos* y los *policías*, en estos casos, aproximadamente el 50% de la población opina que la corrupción es muy frecuente. Resaltan también los *senadores* y *diputados*, así como los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) con una elevada frecuencia de corrupción en la percepción de la sociedad.

Gráfica 6. Guanajuato. Población de 18 años y más en áreas urbanas de cien mil habitantes y más según percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversas instituciones y sectores, 2017



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

La calificación de confianza que la población con 18 años y más les otorga a estas instituciones se relaciona directamente con la percepción que se tiene de la integridad de estas, de tal forma que los familiares, universidades públicas y los compañeros de trabajo son los que tienen la mayor calificación con un 8, 7.7 y 6.8 respectivamente.

Por el contrario, las instituciones con menor calificación son los policías (4.2), la cámara de diputados y senadores (3.9) y los partidos políticos (3.6).

Gráfica 7. Guanajuato. Población de 18 años y más en áreas urbanas de cien mil habitantes y más según nivel de confianza en diversas instituciones y sectores, 2017

Instituciones y sectores	Confianza	Desconfianza	Calificación de confianza
Familiares	86.0	12.4	8.0
Universidades públicas	73.5	10.1	7.7
Compañeros de trabajo	64.4	24.6	6.8
Escuelas públicas de nivel básico	71.9	25.4	6.8
Hospitales públicos	66.6	31.6	6.6
Instituciones religiosas	64.8	32.4	6.6
Ejército y Marina	62.0	34.3	6.5
Vecinos	63.8	31.5	6.4
Comisiones de Derechos Humanos	60.0	35.9	6.2
Servidores públicos	49.6	49.2	5.6
Empresarios	47.3	46.5	5.5
Medios de comunicación	45.2	52.5	5.4
Jueces y Magistrados	44.0	50.3	5.3
Institutos electorales	44.5	53.5	5.3
Ministerio Público	39.1	57.2	4.9
Gobiernos estatales	38.2	59.3	4.8
Gobiernos Municipales	38.3	60.3	4.8
Sindicatos	31.3	56.9	4.7
Gobierno Federal	31.8	65.8	4.4
Policías	26.7	73.3	4.2
Cámaras de Diputados y Senadores	23.7	73.1	3.9
Partidos políticos	20.2	78.0	3.6

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

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) elabora una encuesta a nivel nacional y por entidad federativa sobre el fenómeno de la victimización delictiva. Así como la percepción social respecto de la seguridad pública y el

desempeño de las autoridades en el periodo de marzo-abril de 2018. En este sentido, la siguiente tabla nos muestra las principales preocupaciones de la población de 18 años y más de Guanajuato y el promedio nacional según diferentes temas.

Tabla 4. Nacional y Guanajuato. Población de 18 años y más por temas que generan mayor preocupación según la percepción de la población, marzo y abril de 2018.

Nacional		85 382 288	Guanajuato		3 906 269
1	Inseguridad	64.5	1	Inseguridad	71.1
2	Aumento de precios	36.3	2	Aumento de precios	32.4
3	Desempleo	33.2	3	Pobreza	29.2
4	Corrupción	29.2	4	Falta de castigo a delincuentes	27.9
5	Pobreza	27.8	5	Desempleo	27.6
6	Salud	25.3	6	Narcotráfico	25.7
7	Falta de castigo a delincuentes	21.4	7	Corrupción	25.0
8	Educación	19.6	8	Salud	22.6
9	Narcotráfico	18.9	9	Educación	17.7
10	Escasez de agua	15.2	10	Escasez de agua	14.2

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE).

Tabulados básicos.

No obstante, aunque la corrupción es uno de los principales problemas sociales, en Guanajuato no se percibe como un tema de preocupación inmediata. La ENVIPE señala que los temas que más preocupan a la población tanto a nivel nacional como en el estado son la inseguridad, lo que representa un tema prioritario para siete de cada 10 guanajuatenses con 18 años y más, así como el aumento de los precios, lo cual es percibido como tema de preocupación por una tercera parte de los encuestados.

Asimismo, le siguen en orden de importancia en el ámbito estatal, la pobreza, la falta de castigo a delincuentes, el desempleo y el narcotráfico, mientras que la corrupción cae al séptimo lugar como tema de preocupación señalado por una cuarta parte de la población con mayoría de edad. Sin embargo, es necesario destacar que temas como *la inseguridad, la falta de castigo y el narcotráfico* se encuentran relacionados con la corrupción, pues estas situaciones se facilitan en gran medida por la venia o el disimulo de las autoridades. Destaca que entre la población masculina con 18 años y más, la corrupción es el cuarto tema de preocupación, mientras que entre las mujeres el tema desciende a la octava posición (INEGI, 2018, pp. 3-21)

2.2 Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos que contribuyen a inhibir oportunidades para la corrupción, además, de convertirse en elementos indisolubles de la democracia.

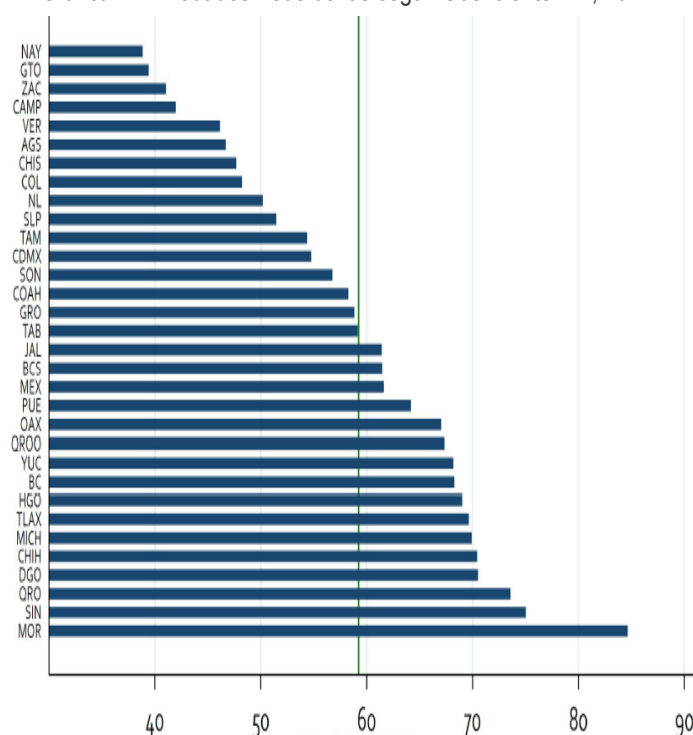
2.2.2 Transparencia y acceso a la información pública

Por su parte, Transparencia Mexicana junto con Impunidad Cero, desarrollaron el coeficiente TAI, una herramienta que busca hacer una fotografía de cómo están los estados en Transparencia, Anticorrupción y lucha contra la Impunidad. TAI se compone de las métricas de corrupción, opacidad e impunidad, donde la calificación ideal es 0 en cada uno de estos tres ejes, mientras que el peor escenario posible corresponde a la calificación de los estados peor evaluados en cada uno de ellos; Querétaro en opacidad, Morelos en Corrupción y Quintana Roo en impunidad.

Destaca que ninguna Entidad Federativa ha avanzado de manera integral en el control de los tres ejes.

De acuerdo con el coeficiente estimado para el 2017, en el ámbito nacional se alcanzó una calificación promedio de 60.59 puntos de 100 posibles. La entidad mejor evaluada fue Nayarit con 38.85 unidades en la escala TAI, mientras que la peor evaluada fue Morelos con una calificación de 84.65 unidades. Cabe señalar que Guanajuato se encuentra en la segunda mejor posición, tan solo después de Nayarit, con una calificación general de 39 unidades.

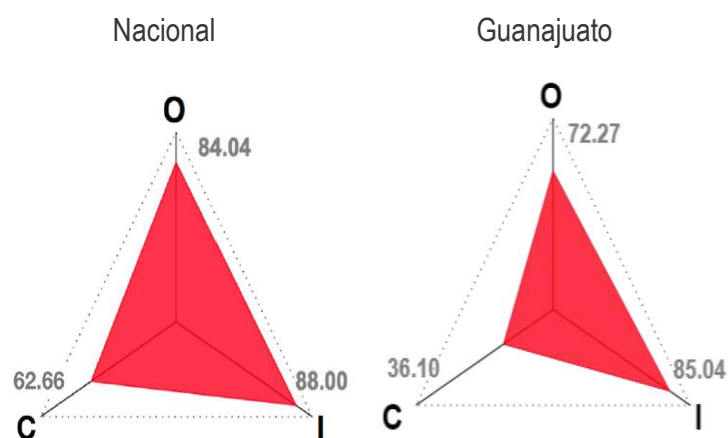
Gráfica 12. Entidades Federativas según Coeficiente TAI, 2017.



Fuente: Transparencia Mexicana. Coeficiente TAI. 2017

El Coeficiente TAI para Guanajuato arrojó que la dimensión que mejor evaluación tiene es en anticorrupción con 36.1 de cada 100 unidades. Siendo una de las cuatro entidades mejor evaluadas en este rubro. Sin embargo, la dimensión de impunidad es la peor evaluada con 85.04 unidades de 100 (Transparencia Mexicana, 2018).

Gráfico 11. Nacional y Guanajuato. Coeficiente TAI. 2017



Fuente: Transparencia Mexicana. Coeficiente TAI.

La transparencia y acceso a la información pública están relacionadas directamente con la eficiencia del gobierno. Según un estudio del CIDE (2014, p. 11) elaborado para Guanajuato, afirma que disponer de un “marco óptimo” de acceso a la información implica la integración e implementación de varias acciones de la política de transparencia, a saber: transparencia focalizada, plataformas electrónicas eficientes para la publicación y gestión de la información y para la atención de las solicitudes ciudadanas, marcos normativos, organizaciones y operativos para el funcionamiento de las instancias y mecanismos de transparencia y acceso a la información gubernamental.

Una parte novedosa, es que el acceso a la información pública se ha convertido en una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía y materialización de la rendición de cuentas (CIDE, 2014, p 31). En este sentido, la política de acceso a la información pública no sólo debe restringirse a cumplir los estándares mínimos que ordena la ley, sino garantizar la plenitud de la máxima disponibilidad y la máxima accesibilidad de la información.

En el 2014, Gobierno del Estado y el CIDE llevaron a cabo un diagnóstico relacionado con la rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública.

En este diagnóstico se menciona que existe parcialmente un marco administrativo u organizacional para una política de transparencia y acceso a la información pública. Además, de lineamientos poco claros respecto a la clasificación de la información. No se cuenta con manuales de procedimientos de los órganos de acceso a la información de las dependencias, de manera que se busque homogeneizar los procesos de acuerdo con las previsiones de ley. Tampoco se tiene interoperabilidad de datos entre las dependencias que facilite el acceso a la información y la toma de decisiones.

Respecto al tema de e-gobierno (gobierno electrónico), no existe una clasificación y gestión electrónica de la información en el sistema. El portal no ofrece acceso a resoluciones de las dependencias gubernamentales y al resultado de la toma de decisiones. Tampoco se cuenta con una plataforma eficiente para quejas, solicitudes y emergencias que tienen que ver con acciones gubernamentales. Asimismo, tampoco se tiene una plataforma eficiente para participación ciudadana en la toma de decisiones. Finalmente, no se identificaron manuales de procedimiento para la solicitud de información y para los recursos de revisión.

Como puede observarse, destaca que en el rubro de información pública se tienen varias áreas de oportunidad en ámbitos relacionados con la publicidad de la información en medios electrónicos, además de algunas deficiencias en materia de marco normativo. De los 17 indicadores analizados, resultó que 6 mostraron “cumplimiento total”, 8 evidenciaron “cumplimiento parcial” y 3 reflejaron “no cumplimiento”.

Respecto al marco normativo, en términos generales se requiere difundir la norma para sustentar las acciones de las áreas con atribuciones en materia de acceso a la información pública, así como difundir el ejercicio al derecho a la información para que la sociedad lo conozca y lo practique.

De este diagnóstico se menciona que el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP), está interesado en promover una cultura por la transparencia en el ámbito estatal y municipal, el difundir los principios, criterios y análisis de la ley a través de su página electrónica. Además de considerar a la participación ciudadana como un elemento indispensable para mejorar los procedimientos y mecanismos de acceso a la información pública. Este mismo organismo menciona la existencia de plataformas electrónicas

con gran contenido de información a nivel estatal que deberían considerarse de acceso libre o público.

Definir, publicar y difundir lineamientos de clasificación de la información para los sujetos obligados. Establecer reuniones periódicas de capacitación e información con los sujetos obligados, vía internet o presencialmente. Implementar mayores estrategias de difusión focalizada sobre el ejercicio del derecho a la información pública.

De este mismo diagnóstico, se menciona que la Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, debería contar con mayores atribuciones para autorizar manuales de procedimientos de los órganos de acceso a la información del Poder Ejecutivo. Además, de diseñar un sistema automatizado para la interoperabilidad de datos entre las dependencias. Fortalecer acciones de transparencia focalizada. Definir junto con las unidades de acceso de transparencia aquellos datos y estadísticas que pueden ser integrados al portal de acceso a la información del Poder Ejecutivo. Así como fomentar la participación ciudadana para ejercer el derecho al acceso a la información pública.

Por otro lado, el documento elaborado por COPARMEX, denominado “Propuestas Guanajuato 2018” y dirigido a los candidatos a contender para cargos públicos, menciona sobre la importancia de contar con gobiernos abiertos que provean de información clara y precisa para el fortalecimiento de sus democracias.

Se reconoce que el acceso a la información pública es de suma importancia para lograr un gobierno transparente. Recientemente, se ha convertido en una herramienta esencial para el proceso de construcción de ciudadanía y materialización de la rendición de cuentas.

2.2.1.1 Deficiencias en el acceso a la información financiera estatal

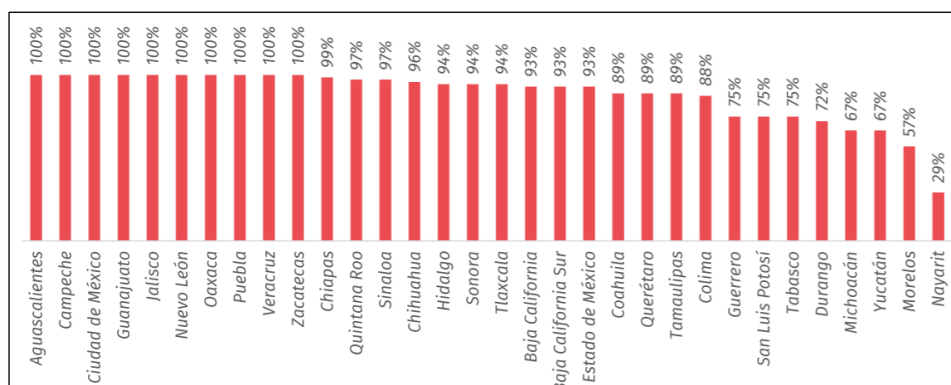
Uno de los factores principales que explica el bajo nivel de cumplimiento observado en la edición más reciente del Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) es la poca disponibilidad de la información financiera evaluada (IMCO, 2018, p.7).

En este caso, permiten conocer la situación que guardan las haciendas públicas locales: sus ingresos, gastos y deuda. Como parte de la evaluación del IIEG de un total de 2 mil 304 documentos oficiales que corresponden a la información financiera que las 32 entidades federativas debieron publicar en sus respectivos portales de internet, a más tardar 30 días hábiles posteriores al cierre de cada trimestre del ejercicio fiscal 2017 en cumplimiento con lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como en las demás normativas aplicables en la materia.

Llama la atención que, a pesar de la obligación que tienen los estados, el acceso a la información financiera de los poderes ejecutivos en el 2017 es deficiente. De los 2 mil 032, no se encontró 11.8% de la información que permite dar seguimiento a los ingresos y el gasto de los poderes ejecutivos estatales. El nivel de acceso a la información fue incluso menor al observado en la edición pasada del informe del índice 2016 (11%).

Aunque la información financiera en 2017 fue limitada, existen diferencias importantes en cuanto a las distintas entidades federativas. Como se aprecia en la siguiente figura, los poderes ejecutivos de Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas publicaron en sus sitios web la totalidad de la información analizada, garantizando el pleno acceso en los tiempos establecidos a los documentos que permiten dar seguimiento al ejercicio de sus recursos públicos.

Gráfica 12. Porcentaje de la información financiera disponible. Ejercicio fiscal 2017.



Fuente. Elaboración IMCO a partir de la información de los sitios web de los poderes ejecutivos estatales.

2.2.2 Rendición de Cuentas

Por otro lado, es fundamental entender el concepto de rendición de cuentas, según el estudio del CIDE (2014) la define como *“la responsabilidad pública de los políticos respecto del uso que hacen del dinero público y del poder del gobierno, y, de la capacidad de los servidores públicos para diseñar políticas que no sólo hagan eficiente el gasto, sino que lo dirijan a resolver necesidades ciudadanas”* (p. 12).

Como se ha mencionado, uno de los aspectos que ha permeado en el debate político y académico en nuestro país es la contabilidad gubernamental como un elemento esencial para simplificar y transparentar. Sin embargo, de acuerdo con estándares internacionales, los gobiernos no sólo deben limitarse a este aspecto. La contabilidad gubernamental es importante, pero también lo son otros elementos como: archivos, información pública, presupuesto, compras y obras

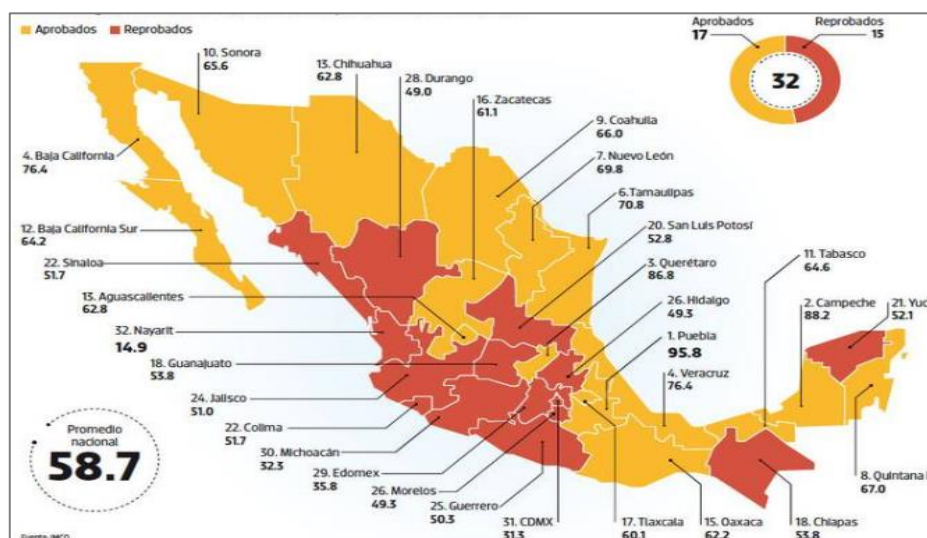
públicas, monitoreo y evaluación, y fiscalización. Idealmente todos deben estar integrados para conformar un sistema de rendición de cuentas óptimo.

2.2.2.1 Ejercicio del Gasto Público

De acuerdo con el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Durante el 2017, los gobiernos estatales violaron la Ley General de Contabilidad Gubernamental al presentar un sobre gasto en rubros como gasto corriente o comunicación social, dejando atrás el cumplimiento de sus presupuestos anuales, así como la inversión en infraestructura e incluso seguridad pública.

El estudio indica que, en el último año, los estados tuvieron ingresos 18% por encima de lo programado, lo cual permite un mayor gasto, pero también representa una posible puerta hacia la corrupción, pues al no estar debidamente regulados, existe un margen para el uso discrecional de estos excedentes.

Mapa 3. Puntuación general del Índice de Información del Ejercicio del Gasto, 2017.



Fuente. IMCO. Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018.

Guanajuato se encuentra entre las 15 entidades que reprobaron en sus obligaciones de transparencia presupuestaria con una puntuación de 53.8% en una escala de 0 a 100. Con este puntaje, Guanajuato se ubicó por debajo del promedio nacional equivalente a 58.7%, en la posición 18 con respecto al estado mejor evaluado.

El análisis revela que en Guanajuato presenta una planeación deficiente, así como un incumplimiento del presupuesto de egresos. También refleja la falta de acción por parte del congreso como contrapeso real para el gobierno en turno.

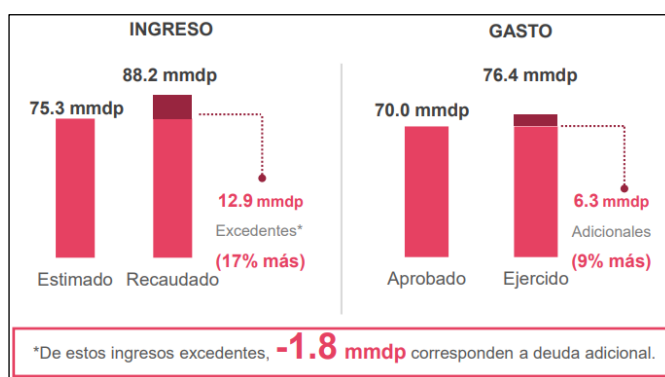
En 2017 se recaudaron 12.9 mil millones de pesos excedentes, lo que representó un 17% adicional a los ingresos estimados. Mientras que, en el rubro de los egresos, se ejerció un 9% por encima del presupuesto aprobado.

Del gasto excedente al programado, se asignaron recursos a rubros que en ocasiones no tienen un impacto directo en la población. Destaca el gasto en infraestructura, con un 234% por encima de lo aprobado, también en comunicación social con 124% adicional, ceremonias oficiales con 15% más y 1% a gasto burocrático.

Cabe mencionar que Guanajuato formó parte del grupo de 19 entidades que presentaron una mejoría en el índice con respecto al 2015. Sin embargo, el avance para el estado fue mínimo, tan solo del 7%.

Asimismo, destacó en Guanajuato, al igual que en el estado de Puebla, la disponibilidad de información financiera en formato de datos abiertos como una buena práctica, al facilitar el acceso y análisis del ejercicio del gasto estatal.

Gráfica 10. Análisis del ejercicio del gasto, 2017.



Fuente. IMCO. Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2018.

2.2.2.2 Asignación Presupuestal

Respecto a la asignación presupuestal, el estudio del CIDE (2014, p.67) menciona que en los indicadores que conforman el rubro de asignación presupuestal de 40 indicadores, solo 67.5% cumplen completamente (27). Destaca que el presupuesto se construye sin tomar en cuenta las necesidades expresadas por la población.

En el presupuesto, tampoco se considera la participación ciudadana al interior de los mecanismos de monitoreo y evaluación. En este tema, se identificó que los mecanismos de monitoreo y evaluación presupuestal no son vinculantes con la asignación del presupuesto. Es decir, no hay evidencia concreta que refleje que el presupuesto se construye con base en los resultados obtenidos por distintas instancias en las asignaciones presupuestales de años anteriores. También, se identifica que la desagregación del presupuesto es de gran relevancia para su comprensión y evaluación futura. En este sentido, entre más desagregado se encuentre, más sencillo será conocer su ejercicio. Al respecto no se especifican en el presupuesto los supuestos y previsiones económicas, ya que únicamente se detallan en la exposición de motivos de la iniciativa de ley de ingresos. Además, de no contar con un sistema de control y rendición de cuentas (auditorías) público.

Tampoco, se especifica en el presupuesto los créditos fiscales, los pasivos contingentes. Además de no incluir exenciones fiscales, el número de plazas distinguiendo entre empleados de confianza y empleados de base con su desglose correspondiente. Además, no se cuenta con el desglose del financiamiento a partidos políticos y a los organismos de la sociedad civil.

Finalmente, se resalta que el Estado no cuenta con una oficina de presupuesto fiscal apartidista para el análisis de propuestas presupuestales y seguimiento a los resultados obtenidos en la aplicación de este (CIDE, 2014, p.67).

2.2.2.3 Ejercicio del Gasto: Ley General de Contabilidad Gubernamental

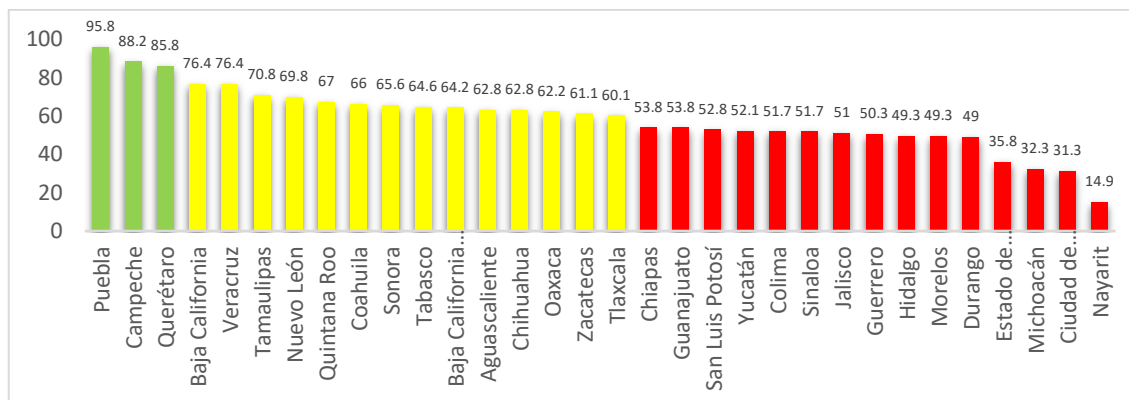
El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) dentro de sus esfuerzos que hace para medir distintos ámbitos relacionados con la corrupción. En el 2018 midió el cumplimiento de la calidad de la información sobre el ejercicio del gasto de los 32 poderes ejecutivos estatales. En este informe, se reportó que ninguna entidad cumplió al 100% la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual ha sido publicada hace más de 10 años, dicho instrumento normativo, ordena los mecanismos de transparencia, armonización y homologación de información sobre el ejercicio de los recursos públicos en las entidades federativas (IMCO, 2018, p. 22).

Como se observa en la gráfica siguiente, 19 entidades mejoraron y 13 retrocedieron, entre ellas se encuentra Guanajuato al estar dentro de estas 19 entidades con los peores índices. Entre los estados con menor cumplimiento se encuentran Nayarit, Ciudad de México y Michoacán, Guanajuato se encuentra entre los primeros 15 lugares.

En particular, el cumplimiento a los presupuestos de egresos de las entidades federativas es un acto de simulación y discrecionalidad. Las entidades subestiman sus ingresos, gastan más de lo presupuestado y se endeudan por arriba de lo planeado. Además, la falta de acción de los congresos estatales es una muestra de que no son un contrapeso real para los gobernadores y sus secretarías de finanzas.

Analizando el ingreso estatal en 2017, los gobiernos estatales recaudaron 319 mil 753 millones de pesos más de lo estimado, lo cual equivale al 60% de la deuda pública a nivel estatal al cierre de 2017 (529 mil 174 mdp). Sin embargo, los ingresos excedentes permiten un mayor gasto, y no están debidamente regulados, existe un margen para su uso discrecional.

Gráfica 13. Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG), 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de IMCO, 2018. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Bolet%C3%ADn_IIEG-2018-Final-.pdf

En el caso del Gasto este mismo año, el 41% presentó variaciones al alza y a la baja mayores al 50% entre los montos aprobados y ejercidos. En el caso de los poderes ejecutivos gastaron 294 mil 998 millones de pesos adicionales a lo presupuestado (17%). Seis entidades tuvieron un sobre ejercicio de al menos 25%.

Por otro lado, el gasto burocrático aumentó en 11%, con un gasto adicional de 62 mil millones de pesos. Si en los últimos tres años los estados hubieran gastado lo que presupuestaron para este rubro, se habrían ahorrado 226 mil 577 millones de pesos.

En general, se observa que una mala planeación y/o ejecución de los recursos públicos dejan a la vista las verdaderas “prioridades” de las administraciones estatales. Lo anterior no significa que se deba eliminar el gasto burocrático, pero sí auditarlo, analizar las necesidades de la población y replantear su tamaño.

Por ejemplo, en el caso de *sueldos y salarios*, en su conjunto las entidades gastaron 18 mil 718 millones de pesos más de lo aprobado en este concepto.

En el caso de Jalisco, por ejemplo, tuvo una variación al alza del 93%.

Otro rubro son los *artículos de oficina*, en donde los estados gastaron 38% más de recursos (1 mil 635 millones de pesos) de lo presupuestado. 21 estados ejercieron más de lo aprobado para este concepto y cuatro entidades variaron más del 300% en el caso de Guerrero (440%); Morelos (415%), Baja California Sur (361%) y Zacatecas (321%).

En el caso de la *gasolina*, Los estados gastaron 500 millones de pesos adicionales a lo presupuestado. 25 estados ejercieron más de lo aprobado en este concepto. Guerrero ejerció el doble de lo autorizado en este tema. Además, Chihuahua gastó en combustible un monto equivalente al 196% de su gasto en protección ambiental, por ejemplo.

En el rubro de *ceremonias oficiales*, los estados se gastaron más de 91% de recurso público (2 mil 103 millones de pesos) de lo presupuestado. 26 estados ejercieron más de lo autorizado para este concepto. Guerrero presupuestó solo 20 mil pesos y terminó con un gasto de 134 millones de pesos, una diferencia de 645%.

Respecto al rubro de *traslados y viáticos*, los estados gastaron 12% más recursos (229 millones de pesos) de lo presupuestado. Once estados ejercieron más de lo aprobado para este concepto. Baja California ejerció en viáticos en monto equivalente al 365% de su gasto en salud y Guerrero erogó más del triple de lo aprobado (342%).

Finalmente, el rubro de la *publicidad oficial*, Coahuila gastó en este rubro más de 1 mil 429 millones de pesos, cantidad similar al gasto total en seguridad pública (1 mil 449 mdp) en un estado donde 55% de la población considera la inseguridad como el problema más relevante. Quintana Roo ejerció un monto equivalente al 81% de su gasto en protección ambiente.

En resumen, la evidencia apunta que, en los estados, los presupuestos son ejercidos como una simulación y a discreción de la secretaría de finanzas, consecuencia de la falta de planeación y nula intervención de sus congresos.

Según el informe 2018, Guanajuato registró una calificación de 53.8 (58.7 promedio nacional) en su Índice de Información del Ejercicio del Gasto. En la parte presupuestal su cumplimiento fue de 38.1, en la contable 83.9 y la programática 0.0.

Respecto al análisis del ejercicio de sus ingresos, Guanajuato estimó un ingreso de 75.3 mmdp, sin embargo, recaudó más de 17%, es decir 12.9 mmdp. De estos ingresos excedentes, -1.8 mmdp corresponden a deuda adicional.

Respecto al ejercicio del gasto, le aprobaron 70 mmdp y ejerció 76.4 mmdp, es decir 9% más de lo planeado. De lo que más se gastó fue en los rubros de *infraestructura* en donde gastó más de 234% de lo aprobado. Así como en *comunicación social*, en donde gastó más de 124% de lo aprobado. Le sigue gastos en *ceremonias oficiales* con 15% más y el gasto *burocrático* con 1% más.

2.2.2.4 Contrataciones Públicas

Contrataciones públicas son una poderosa herramienta para el cumplimiento de los objetivos públicos, siempre que maximicen los recursos públicos y aseguren la provisión de bienes y servicios públicos de la mayor calidad posible.

La literatura especializada muestra que los esfuerzos por aumentar la competencia en las contrataciones públicas pueden, de manera indirecta pero importante, contribuir a combatir la corrupción. En el informe de la COFECE (2018, p. 14) menciona que aproximadamente uno de cada tres casos de investigación por colusión está relacionado con la contratación pública. Cuando hay actos de corrupción en un concurso, el ganador se determina por razones ajenas a la eficiencia de la empresa. En este sentido, si el crecimiento de una empresa se debe por su capacidad para ganar contratos por medio de actos de corrupción y no por su eficiencia, también podría ponerse en riesgo la permanencia de otras empresas competidoras que, aun siendo más eficientes, deben dejar el mercado por no lograr vender lo suficiente para permanecer.

En este sentido, la regulación de la contratación pública debe sentar las bases para conseguir las mejores condiciones para el Estado en la adquisición de bienes y servicios, así como en la contratación de la obra pública. Por ello, la competencia en los procedimientos de contratación es una de las mejores estrategias para lograr que las contrataciones se den en las mejores condiciones.

El diseño de los procedimientos debería orientarse a: 1) obtener la mayor concurrencia posible, es decir, evitar límites artificiales en el número de licitantes, establecer requisitos técnicos innecesarios, utilizar métodos distintos a la licitación, o limitar la participación a ciertas empresas, entre otros; 2) generar competencia intensa entre los participantes, es decir, favorecer las posturas de precio agresivas y evitar establecer reglas que favorezcan a algunos participantes; y 3) reducir espacios para la formación y sostenimiento de acuerdos colusorios. Además, se debe favorecer la eficiencia administrativa en la implementación y seguimiento de los procedimientos de contratación.

En México, la situación de la contratación pública es bastante compleja. En 2017, se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos, con un valor mayor a los 585 mil millones de pesos. Más de 78% de los contratos se otorgó por medio de una adjudicación directa, 10% por medio de una invitación a cuando menos tres personas, y solo 12% por medio de una licitación pública (COFECE, 2018, p. 8).

En este estudio, se menciona que buscar la mayor concurrencia y competencia no constituye la regla. Mientras que mayor sea el monto del contrato, resulta más importante que este se adjudique por el método de licitación pública.

Sin embargo, de los 35 mil 739 contratos superiores a un millón de pesos, 11 mil 882 contratos (33%) se adjudicaron de forma directa, por un monto de 179.4 mil millones de pesos, y 10 mil 292 contratos (29%) fueron adjudicados por invitación, cuando menos tres personas. Esto implica que, del total de los contratos superiores a un millón de pesos (553 mil millones de pesos), 232 mil millones de pesos se adjudicaron por medio de mecanismos de contratación distintos a la licitación pública (COFECE, 2018, pp. 8).

En el caso de compras de menor monto, cobra relevancia el costo administrativo de realizar procesos de licitación, ya que este podría representar un alto porcentaje del dinero que se erogará con la compra. En este sentido, la normatividad contempla la adjudicación directa en este tipo de contrataciones. Así, de 228 mil procedimientos de contratación registrados en 2017, 69% (157 mil contratos), corresponden a adquisiciones directas por montos menores a 500 mil pesos, y 8% (20 mil contratos), a montos menores a cien mil pesos. Aunque la adjudicación directa reduce costos administrativos, su utilización no asegura que el Estado esté comprando en las mejores condiciones posibles de precio, calidad y oportunidad. Por lo que sería importante, explorar mecanismos basados en mejores prácticas internacionales (como mercados virtuales) que permitan asegurar los mejores términos de contratación en las compras pequeñas sin comprometer la eficiencia administrativa.

La falta de competencia en los procedimientos de contratación pública está asociada con la utilización ineficiente de los recursos públicos. Las ineficiencias derivadas por esta falta de competencia pueden darse por:

- Usar métodos de excepción a la licitación mediante justificaciones ambiguas o subjetivas.
- Restringir la participación por medio de requisitos innecesarios.
- Otorgar ventajas a determinados agentes con ciertas especificaciones técnicas u otros criterios.

- Disminuir los incentivos para la presentación de posturas agresivas.
- Facilitar la coordinación de posturas de los licitantes.

De esta forma, para que exista un procedimiento de contratación en donde exista competencia depende principalmente de: 1) del diseño de las convocatorias y procedimientos -que a su vez depende del marco regulatorio- y 2) de los incentivos institucionales para una correcta aplicación de la normativa.

Tabla 8. Porcentaje de contratos por tipo de procedimiento.

Tipo de procedimiento	Todos los contratos	Contratos superiores a un millón de pesos
Adjudicación directa	78%	33%
Invitación a cuando menos tres personas	10%	29%
Licitación pública abierta	12%	38%

Fuente: Cálculo de COFECE con datos de CompraNet.

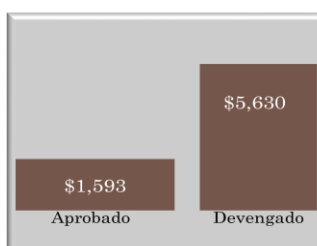
2.2.2.5 Contrataciones Obra Pública: Guanajuato

El Instituto Mexicano de Competitividad hace un esfuerzo por desarrollar un método para analizar la calidad de las leyes que regulan la obra pública. En general, este reporte menciona que sin un buen marco jurídico es imposible el desarrollo de obra pública que cumpla con altos criterios técnicos, operativos y presupuestales. El índice considera siete ejes trasversales: planeación, presupuesto, competencia, transparencia, tecnología,

fiscalización y responsabilidades con el objetivo de garantizar el buen desarrollo de la obra pública. Se evaluaron 144 criterios que debe contener el marco normativo que regula la obra pública estatal (IMCO, 2018, p. 14).

Según el reporte del Índice Legal de Obra Pública 2018 del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), la Secretaría de Obra Pública del Estado de Guanajuato (**SOP**) ha incumplido con la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Gráfica 15. Guanajuato. Gasto en Obra Pública, 2016 (mdp).



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio del Índice Legal de Obra Pública 2018.

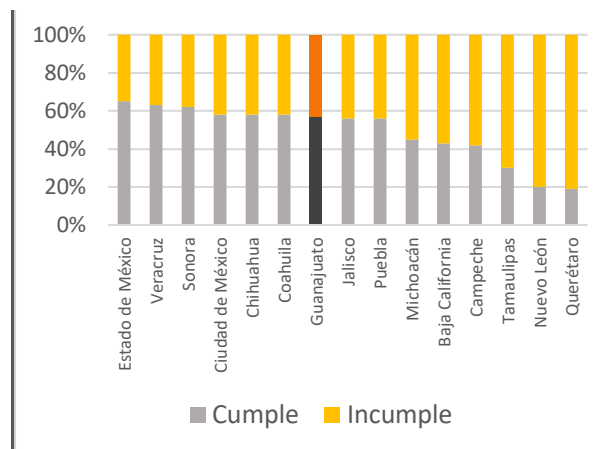
El reporte menciona que de 15 entidades de la República evaluadas con mayor población e impacto en el Producto Interno Bruto (PIB) del 2016 (respecto al PIB se encuentra en el 6°. Lugar). Guanajuato se coloca en la séptima posición de las 15 entidades seleccionadas por cumplir con apenas 57.64 por ciento de los 24 indicadores que el IMCO seleccionó para el análisis de la Ley.

En cuanto a normativa, sobresale que en Guanajuato no fue posible localizar los manuales que regulan la operatividad de las leyes de obra pública locales. Esta situación constituye un reto a las condiciones de Estado de derecho por tratarse del nivel normativo que tiene la función operativa más detallada de la ley. Por otra parte, destaca que Guanajuato carece

del reglamento de la ley en la materia, instrumento que es de vital importancia para el correcto funcionamiento del marco jurídico y que implica falta de claridad en la aplicación de las normas. Esta situación abre la posibilidad de diversos vicios en la implementación de la legislación que garantice las condiciones mínimas de desempeño de la obra pública en el estado.

Este estudio destaca buenas y malas prácticas de la dependencia. Como buena práctica resalta que la SOP, realiza licitaciones de carácter nacional e internacional y se exige un nivel adecuado de publicidad en la difusión, lo que favorece la participación de un mayor número de competidores.

Gráfica 16. Entidades Federativas. Índice Legal de Obra Pública, 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio del Índice Legal de Obra Pública 2018.

Gráfica 17. Guanajuato. Resultados por indicador. 2018



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio del Índice Legal de Obra Pública 2018.

Según el reporte, la SOP transmite en vivo los actos de apertura de propuestas y fallo a través de internet, mediante los cuales se divulga información sensible. Sin embargo, no es posible acceder a los contratos y convenios modificatorios celebrados, ya sea porque no se incluye referencia a los documentos o porque los enlaces que los almacenan no funcionan.

Respecto a las malas prácticas se señala que en Guanajuato la Ley indica que puede iniciar un procedimiento de contratación sin contar con una investigación de mercado de respaldo y sin estudios, proyectos y programas de ejecución completos^[1]; además, los procedimientos de adjudicación directa e invitación restringida son injustificados, y, por último, se permite la modificación de los contratos por más del 25% de su monto o plazo^[2]; presenta procedimientos que facilitan colusión; el registro en Padrón de Contratistas es obligatorio; presenta preferencia por participantes locales.

En general, ningún estado cumple con los siguientes criterios:

- ✓ Realizar investigación de mercado previo al concurso;
- ✓ Incorporar prácticas que fomenten la competencia;
- ✓ Contener excepciones razonables a la licitación pública;
- ✓ Sólo permitir modificaciones al contrato por debajo del 10%;

- ✓ Digitalizar y publicar la información desde la planeación hasta la ejecución de la obra; y
- ✓ Conservar la información por lo menos 8 años.
- ✓ Este mismo informe se proponen estrategias en *Normatividad y Acceso a la Información*:
- ✓ Impulsar una Ley General de Obra Pública que regule la planeación, contratación, ejecución y auditoría de las obras en los tres niveles de gobierno.
- ✓ Publicar marco normativo vigente.
- ✓ Regular la actuación del mayor número de entes públicos y privados.
- ✓ Utilizar plataformas electrónicas para el desarrollo no presencial de los procedimientos y la publicación de toda la información relacionada con la obra pública.
- ✓ Habilitar el Padrón de Contratistas para agilizar procedimientos.

En el caso de *Asegurar la Mejor Oferta*:

- ✓ Exigir todos los casos la realización previa de 1) investigación de mercado; 2) proyectos y estudios; y 3) autorización de recursos.
- ✓ Eliminar barreras a la participación con base en criterios geográficos y ventajas indebidas por criterios de localidad.
- ✓ Incorporar mecanismos para prevenir, detectar y contener acuerdos colusorios.
- ✓ Prever supuestos de excepción a la licitación pública debidamente justificados.
- ✓ Asegurar que los procedimientos de invitación restringida sean competidos.

^[1] **Artículo 40.** Los entes públicos podrán convocar, adjudicar y contratar obra pública y servicios relacionados con la misma, solamente cuando cuenten con la autorización de los recursos financieros, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de inversión, por lo que se requiere: III. Que se cuente con los estudios y proyectos, normas y especificaciones de diseño y construcción vigentes, así como las contempladas en el reglamento respectivo, en el presupuesto y el programa de ejecución de obra y en su caso, el programa de suministro, o bien con un avance en su desarrollo que permita a los licitadores preparar una propuesta solvente y ejecutar ininterrumpidamente los trabajos hasta su conclusión; y...

^[2] **Artículo 56.** Las dependencias, órganos desconcentrados delegaciones y entidades, podrá, dentro del programa de inversiones aprobado, bajo su responsabilidad y por razones fundadas y motivadas, modificar los contratos de obra pública siempre y cuando éstos, considerados conjunta o separadamente, no rebasen el veinticinco por ciento del monto o plazo pactados en el contrato, ni impliquen variaciones sustanciales al Proyecto original, mediante los siguientes convenios: (...)

Adicional: Cuando las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades autoricen la variación de la duración total del periodo de ejecución de los trabajos o cambios al catálogo de conceptos, que varíen el importe total contratado, en un porcentaje superior al veinticinco por ciento respectivamente, este convenio se celebrará por única vez.

En cuanto a *Control y Verificación*:

- ✓ Incluir al testigo social en obras de relevancia por su impacto social y económico.
- ✓ Topar la modificación de los contratos al 10% de su plazo o monto.
- ✓ Prever el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC).
- ✓ Restringir la participación de colegios o cámaras empresariales en los comités técnicos de obra pública.

2.3 Procuración y Administración de Justicia

El binomio corrupción – impunidad es un pesado lastre que enfrenta la sociedad mexicana, con repercusiones sociales, económicas y políticas. Este binomio ha permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas.

De acuerdo con el ministro Luis María Aguilar Morales de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia AC (AMIJ):

“Tolerar la corrupción es ir en contra de la naturaleza de la impartición de justicia; es propiciar la destrucción de todo el sistema judicial; es perder la credibilidad de nuestra institución, que tiene como finalidad inalterable la defensa de los derechos y la protección de los gobernados frente a la arbitrariedad”.

2.3.1 Inseguridad

La corrupción y la inseguridad ciudadana están íntimamente relacionadas. La criminalidad se vale de la corrupción para lograr el apoyo de las autoridades para continuar con sus actividades delictivas, lo que deteriora la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática.

Vamos a entender seguridad ciudadana como la “situación de tranquilidad social que permite a todas las personas tener la expectativa razonable de que pueden ejercer libremente sus derechos individuales y colectivos, sin temor a verse expuestas a hechos de violencia originados en actos individuales o sociales” (PNUD, 2013, p.9).

La corrupción es necesaria para que la delincuencia organizada pueda funcionar (CEPAL. División de Desarrollo Social, 2007).

Esta relación entre corrupción y seguridad es tan estrecha, que incluso se afirma que la capacidad de los grupos delictivos organizados para crecer depende en gran medida de las relaciones que establezcan con funcionarios corruptos. La mayoría de los grupos delictivos organizados deben el enorme éxito de sus empresas ilícitas a su capacidad para corromper a funcionarios públicos. (Savona 2006, p. 48).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública, ENVIPE del año 2018, en el ámbito nacional se registraron 29,746 delitos por cada 100 mil habitantes con 18 años y más durante el 2017. Los estados con menor prevalencia delictiva son Chiapas, Veracruz y Oaxaca, mientras que Ciudad de México y Estado de México, presentan una tasa por encima de los 43 mil.

El Estado de Guanajuato se encuentra por debajo del promedio nacional con una tasa de 27,859 delitos por cada 100 mil habitantes, esto lo ubica en la posición número 19 con respecto al estado con menor tasa delictiva.

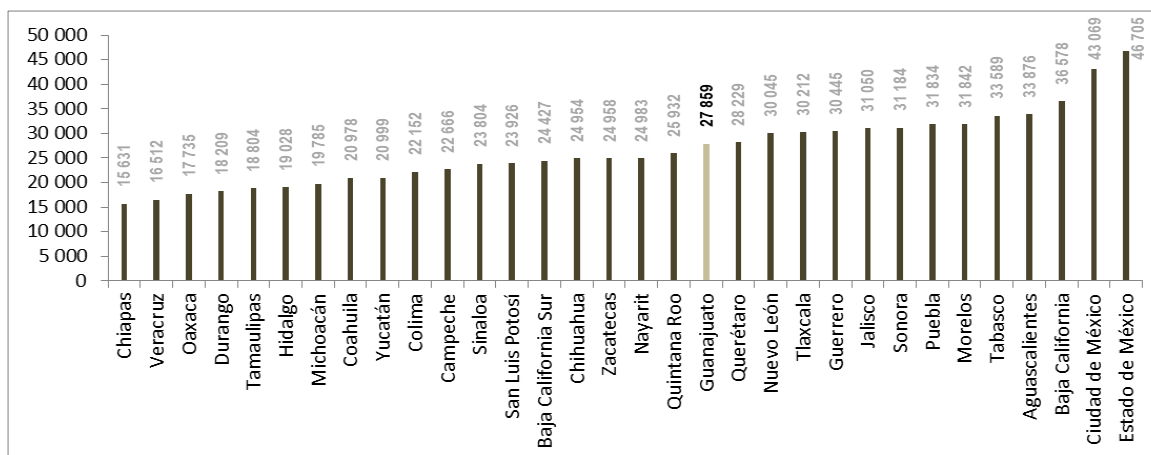
Los cinco delitos más frecuentes en Guanajuato son el robo o asalto en la calle o transporte público con una tasa de 7,600 por cada cien mil habitantes,

le siguen en orden de importancia la extorsión (6,580), el robo total o parcial del vehículo (4,602), robo en casa habitación (2,819) y el fraude (2,808).

No obstante, del poco más de un millón de delitos que se estima ocurrieron en el estado durante el 2017, solo se denunciaron el 13.2%, situación que da cuenta de la falta de interés de los ciudadanos, pero que se relaciona en gran medida a la baja confianza que se tiene en las autoridades para proporcionar las condiciones mínimas que permitan ejercer ese derecho.

Se estima que, en Guanajuato, la cifra negra⁴ es del 92.4%, lo que significa que 9 de cada 10 delitos quedan en la opacidad, sin la posibilidad de que reciban un castigo, lo que abre la oportunidad para que se sigan cometiendo delitos de manera sistemática al no haber consecuencia alguna.

Gráfica 14. Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes, 2017.



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2018.

⁴ Cifra Negra. Delitos no denunciados, más los delitos denunciados sin averiguación previa o carpeta de investigación más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa o carpeta de investigación

De acuerdo con la ENVIPE, en 61.5% de los delitos que no se denuncian son por causas atribuibles a la autoridad como pueden ser la pérdida de tiempo, desconfianza en la autoridad, trámites largos y difíciles, por actitud hostil de la autoridad o por miedo a la extorsión.

Al respecto destaca que 60% de los que denunciaron, tienen una percepción del trato recibido durante el proceso de denuncia como malo y muy malo, asimismo, solo el 18% realizaron el trámite en menos de una hora.

Tabla 6. Guanajuato. Conductas delictivas o antisociales reportadas con mayor frecuencia según conocimiento de ocurrencia de éstas en los alrededores de su vivienda, 2018.

Entidad federativa Conductas delictivas o antisociales	Población de 18 años y más	Conocimiento de la ocurrencia de conductas delictivas o antisociales	
		Absolutos	Relativos
Guanajuato	3 906 269		
Consumo de alcohol en la calle		2 679 979	68.6
Consumo de droga		2 322 522	59.5
Robos o asaltos frecuentes		2 137 892	54.7
Pandillerismo o bandas violentas		1 749 318	44.8
Venta de droga		1 481 692	37.9
Disparos frecuentes		1 362 216	34.9
Ha habido homicidios		1 146 334	29.3
Riñas entre vecinos		954 364	24.4
Venta ilegal de alcohol		800 286	20.5
Venta de productos pirata		780 037	20.0
Ninguna		356 874	9.1

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2018.

Destaca el conocimiento que tiene la población de 18 años y más sobre la ocurrencia de conductas antisociales que se desarrollan en el contexto donde viven. Siete de cada 10 reportan que en los alrededores de su vivienda se observa consumo de alcohol en la calle, mientras que 6 de cada diez reconocen que existe consumo de droga. Solo una persona de cada diez menciona que cercano a su hogar no se observa ningún tipo de conducta delictiva o antisocial.

De esta forma no es raro observar que 57% de las personas con 18 años y más se sientan inseguros en su colonia o localidad, por arriba del promedio nacional equivalente a 50%. Este porcentaje se incrementa cuando se les cuestionó sobre el municipio y el estado de Guanajuato, donde 8 de cada 10 se sienten inseguros.

En general, la población guanajuatense con 18 años y más se sienten más inseguros en el estado que lo observado en promedio a nivel nacional.

Tabla 7. Porcentaje de personas con 18 años y más que se sienten inseguros, 2018.

Nacional		Guanajuato	
Colonia	50.1	57.0	Colonia
Municipio	70.0	82.7	Municipio
Estado	79.4	83.0	Estado

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE).
Tabulados básicos.

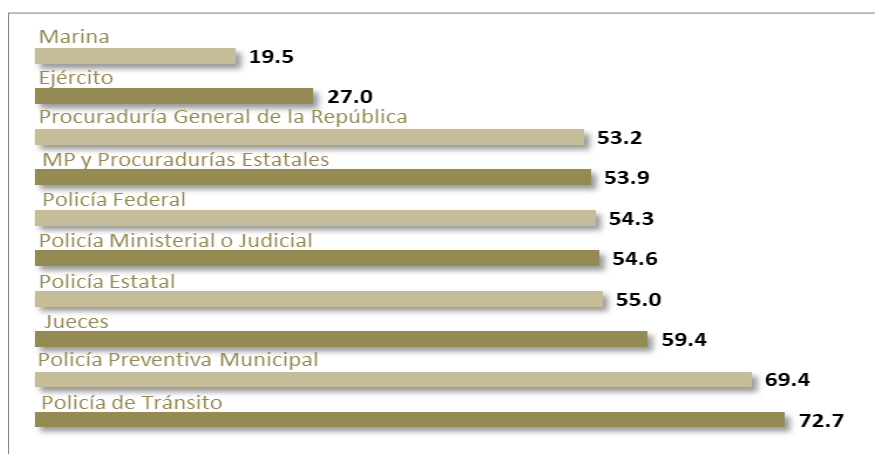
2.3.2 Autoridades del Sistema de Justicia

En la siguiente tabla, se puede observar la percepción de la corrupción de autoridades del sistema de procuración y administración de justicia en Guanajuato.

Las autoridades del sistema de justicia que aparecen como más susceptibles de engendrar desconfianza por su comportamiento presuntamente corrupto y poco profesional son las policías en todos los órdenes de gobierno – federal, estatal y municipal –,

las procuradurías –federal y estatales–, los jueces y los ministerios públicos, en todos estos casos, más del 50% de la población con 18 años y más los perciben como corruptos. Por otra parte, se perciben niveles mucho menores de corrupción en el caso de las fuerzas armadas: el ejército y la marina, por debajo del 30%.

Tabla 5. Percepción de la Corrupción de Autoridades del Sistema de Procuración y Administración de Justicia, 2018

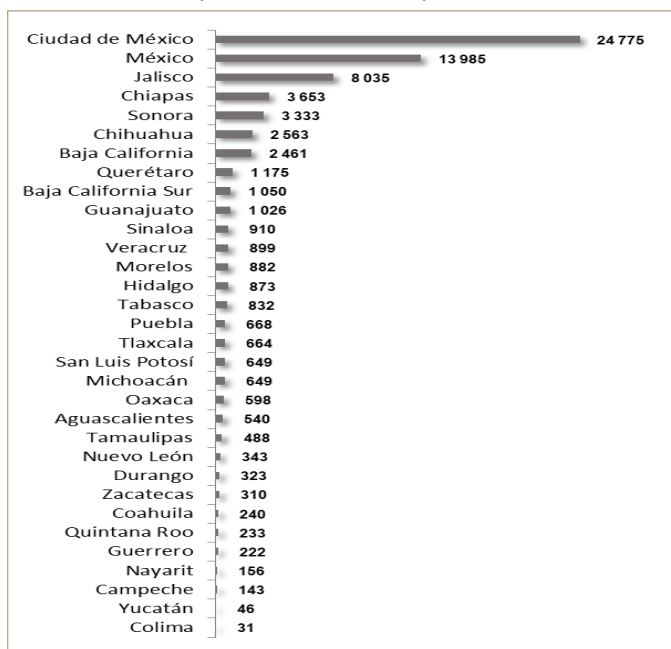


INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE). Tabulados básicos.

Por otro lado, según un informe elaborado por el INEGI con información del Censo Nacional de Gobierno y Seguridad Pública y Sistema Penitenciario estatales del 2017, se destaca que Guanajuato se encuentra entre las 10 entidades federativas con mayor número de quejas y denuncias recibidas por la actuación de funcionarios públicos, un total de 1,026. Sin embargo, esta situación no puede ser determinante, pues tiene que ver por una parte con la apertura y facilidad que otorgan las instancias gubernamentales para recibir y atender el tema. Adicionalmente, puede también influir la cantidad de gente con que cuenta el estado. No obstante, durante el 2016, se aplicaron 77 sanciones a funcionarios públicos.

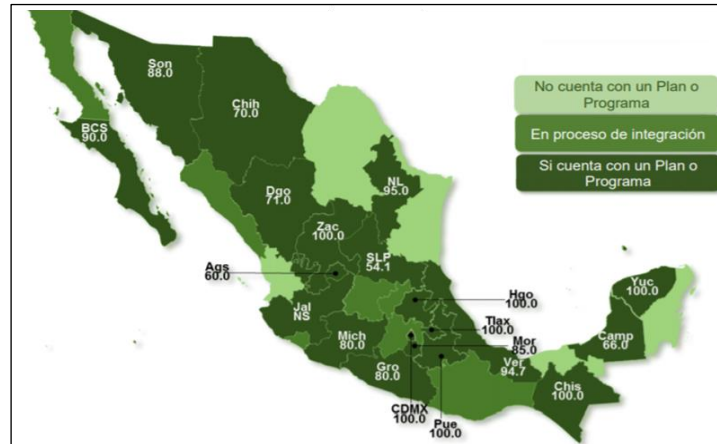
Según un informe elaborado por el INEGI con información del Censo Nacional de Gobierno y Seguridad Pública y Sistema Penitenciario estatales del 2017 (INEGI, 2018), para el año 2014, 20 de las 32 Administraciones Públicas Estatales (APE) reportaron contar con un Plan o Programa Anticorrupción, 7 indicaron que dicho programa se encontraba en proceso de integración y 5 señalaron que no contaban con uno. En el caso de Guanajuato se encontraba en proceso de integración.

Gráfica 7. Quejas y denuncias por las actuaciones de los servidores públicos recibidas en las administraciones públicas estatales, por entidad federativa, 2016.



Fuente: INEGI Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017. SNIEG Información de Interés Nacional.

Mapa 2. Porcentaje de cumplimiento general de metas y objetivos del Plan o Programa Anticorrupción por entidad federativa, 2014.



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015.

A nivel nacional, 2.5% del total de instituciones que componen la APE estuvieron destinadas a funciones para combatir a la corrupción en el año 2014. Asimismo, un 0.4% de todo el personal ocupado estuvo dedicado a dichas funciones. Por entidad federativa, Querétaro fue la entidad con el mayor

porcentaje de trabajadores en áreas encomendadas a detectar y erradicar actos corruptos, ya que, por cada 100 servidores públicos de su Administración, casi tres estuvieron asignados a dicho fin; en el caso de, Guanajuato apenas 0.3% del total del personal estuvo enfocado a estos objetivos.

Gráfica 9. Porcentaje de personal destinado al combate a la corrupción, 2014



NOTA: La información al cierre de 2014, se omitieron las entidades de Coahuila y Tlaxcala por que al momento de la aplicación del cuestionario no contaban con elementos para responder el tema. Para el combate a la corrupción se tomaron en cuenta las funciones de contraloría, transparencia y mejora de la gestión gubernamental. Los porcentajes son calculados respecto al personal total en cada entidad federativa.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015.

En el documento denominado “Propuestas Guanajuato 2018” elaborado por COPARMEX, se menciona que en los últimos años se ha venido sufriendo un grave deterioro en la impartición de la justicia laboral lo que ha provocado un aumento en las demandas laborales, pero, sobre todo, en la ampliación del tiempo que duran los juicios laborales, lo que impacta en la certidumbre jurídica y la elevación de los costos para las empresas, sin que, necesariamente, haya redundado en un beneficio directo y oportuno para los trabajadores (COPARMEX, 2018, p.57).

Según este documento, los problemas más relevantes en este tema se observan en:

- El personal jurídico de las Juntas no cumple con el perfil necesario para cumplir con su función.
- Juicios exageradamente lentos.
- Corrupción y tráfico de influencias.
- Falta de liderazgo en los titulares para hacer valer su autoridad o respetar las representaciones sectoriales.
- No está homologada en todas las juntas del estado la aplicación de los criterios jurídicos acordados en el pleno de la JULCA y en muchos casos falta rigor en su aplicación.
- Sobrecostos, tanto para empresas como para trabajadores derivados de la falta de efectividad en las JULCAS.
- No estimulan un clima laboral positivo para la entidad.

En este mismo documento, se menciona que de acuerdo con el organismo Impunidad Cero, en México de cada 100 delitos que se cometen, sólo 6.4 se denuncian y de cada 100 delitos que se denuncian, sólo 14 se resuelven. La probabilidad de que un delito cometido sea resuelto en nuestro país es tan solo de 0.9%.

En el primer semestre de 2017 del año, Guanajuato se ubicó en el tercer lugar nacional en incidencia delictiva y en el Índice de Impunidad 2016 (IGI-MEX) el Estado es calificado con una impunidad “alta”. Mientras que, en los temas de seguridad y justicia en la entidad, no exista sanción a quien infrinja la ley, todo lo demás es secundario. Sólo midiendo y evaluando dichas instituciones se puede saber si hay avances o retrocesos.

El 18 de junio de 2008, el país realizó una de las modificaciones constitucionales más importantes, tal vez de los últimos 100 años, al establecer un sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral, en sustitución de un sistema inquisitivo caduco que probó no ser eficaz para la impartición de justicia.

En materia procesal penal fue promulgado el Código Nacional de Procedimientos Penales publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo de 2014 y fue entrando en vigor gradualmente en todas las entidades federativas de acuerdo con la declaratoria de inicio de vigencia para contar con un solo ordenamiento procesal, en sustitución de los códigos procesales de los distintos estados.

Ahora bien, el actual Código Penal Federal fue promulgado el 2 de enero de 1931 y se le han realizado importantes reformas para actualizarlo, sin embargo, resulta necesario contar con un Código Penal para toda la República, ya que actualmente existen 33 Códigos Penales: el Federal, uno por Entidad Federativa y el del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

La necesidad radica en que, por ejemplo, en la comisión del delito de homicidio simple se imponen las siguientes penas privativas de la libertad dependiendo de la Entidad Federativa en donde se cometió:

Hasta el momento, los resultados de la puesta en marcha de la reforma constitucional del nuevo sistema de justicia penal, así como la promulgación de un Código Nacional de Procedimientos Penales no han sido satisfactorios, y en el ánimo de la ciudadanía se tiene la impresión de que las autoridades son incapaces de combatir la delincuencia y la impunidad.

Sanción o Pena:	Código Penal Estatal
De 10 a 25 años de prisión	Guanajuato
De 8 a 20 años de prisión	Distrito Federal
De 10 a 15 años de prisión	Estado de México
De 15 a 30 años de prisión	Morelos
De 12 a 20 años de prisión	Tamaulipas

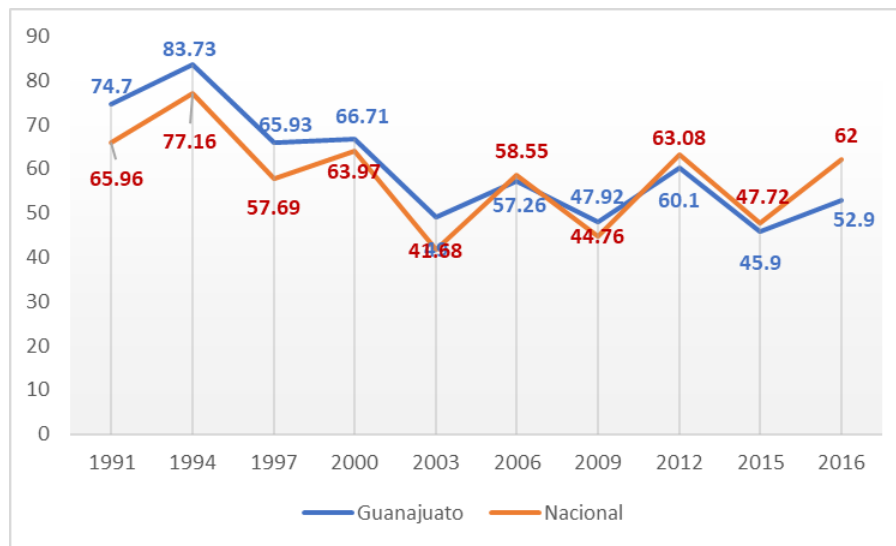
Fuente: Estudio elaborado por COPARMEX, 2018.

2.4 Participación Ciudadana

Existe escasa información y estudios acerca de la participación ciudadana en los consejos estatales y municipales de la entidad, a pesar de que los consejos ciudadanos son los pocos espacios que tiene la ciudadanía para ejercer su participación en la vida pública. Estos consejos son los órganos donde existe la mayor participación y deliberación de asuntos que afectan a la ciudadanía, deben servir como canalizador de las sugerencias y problemáticas vistas por los ciudadanos además de dinamizar la relación de correspondencia entre la ciudad y el gobierno.

Uno de los indicadores que más se utiliza para medir la participación ciudadana es a través del indicador de participación electoral. Al 2018, en Guanajuato menos de 53% de los ciudadanos participó en las elecciones, que lo coloca debajo del promedio nacional. En este aspecto el estado de Guanajuato se coloca en la posición 17 a nivel nacional y ha tenido una tendencia histórica de disminución desde 1991. El año 2012, fue el que registró mayor porcentaje de participación desde el 2003.

Guanajuato. Tendencia histórica: 1991 – 2015.



Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE). Sistema de Consulta de las Estadísticas Federales 2014-2015.
Participación Ciudadana.

Sin embargo, cabe resaltar que desde 2012 el Gobierno del Estado ha incrementado los espacios de participación ciudadana a través de distintas formas y figuras para participar en los asuntos de gobierno, y que su participación vaya más allá de solo ejercer el derecho de decidir por quién votar cada cierto periodo.

Los consejos ciudadanos son los órganos donde existe la mayor participación y deliberación de asuntos que afectan a la ciudadanía, deben servir como canalizador de las sugerencias y problemáticas vistas por los ciudadanos además de dinamizar la relación de correspondencia entre las ciudades y el gobierno. La Ley de Planeación, en su última actualización (2013), reforzó la participación de los ciudadanos en los consejos de planeación de tal forma, que la presidencia de los consejos que participan en la planeación estatal debe ser ocupada por un ciudadano. Sin embargo, todavía el mecanismo de selección de estos continúa siendo a discreción del Gobernador, por

lo que se considera que la participación ciudadana en este tipo de mecanismos, tanto en el nivel estatal como en los municipios, sigue siendo solamente para legitimar las decisiones y actuaciones de la administración en turno.

Dentro del Gobierno del Estado existen consejos ciudadanos en cada uno de los ejes en los cuales se desarrolla el plan de trabajo de la actual administración, variando en número y complejidad según el tema. Así mismo en los ayuntamientos de los 46 municipios del Estado, se cuentan con consejos directivos y consultivos que son conformados en proporción por ciudadanos, los cuales se apegan a las normas existentes en cada una de las administraciones municipales, generando un sin fin de normas y reglamentos distintos que pudieran no estar alineados al crecimiento que busca nuestro Estado o no tener una estructura que les otorgue la formalidad y autonomía que se busca como fin en estas participaciones.

Tabla. Guanajuato: Espacios para la participación y consulta ciudadana en la administración pública estatal, según tema, 2017.

Planeación y evaluación	1	Desarrollo económico	1
Contraloría	1	Medio ambiente y ecología	1
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	0	Desarrollo rural	1
Transparencia	1	Presupuesto participativo	0
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	1	Educación	1
Seguridad pública	1	Cultura	1
Tránsito	0	Deporte	1
Protección civil	1	Salud	1
Servicios públicos	0	Energía	2
Obras públicas	1	Turismo	1
Desarrollo urbano	1	Otros	1
Desarrollo social	1		

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

Tabulados básicos

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, durante el 2017 el gobierno de Guanajuato contaba con espacios de participación y consulta ciudadana en la mayoría de los temas que integran la administración, sin embargo, algunos de suma importancia para la transparencia y el combate a la corrupción no disponían de dichos espacios, tales como: la vigilancia y/o denuncia de servidores públicos, tránsito y presupuesto participativo.

Adicionalmente, sobresale que la administración pública estatal, sólo recibió propuestas y/o peticiones de atención por parte de los ciudadanos en los temas de transparencia (64) y planeación y evaluación (6).

Cuando la participación ciudadana se orienta o se encamina por los gobiernos en turno para la definición de la agenda pública o la concreción de políticas públicas, difícilmente podemos hablar de una democracia que vaya más allá de elegir a nuestros gobernantes y mucho menos de una participación que vaya dirigida a la exigencia de un mejor gobierno y de la toma de las mejores decisiones para la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, ya que será una agenda que vaya definida por los intereses de dichos gobiernos que en resultado disminuyen o desincentivan el compromiso cívico que es fundamental para el desarrollo del servicio público y para la búsqueda de resultados tangibles en conjunto con la ciudadanía.

Además de la participación ciudadana como eje clave de los consejos estatales y municipales, también lo debe ser la organización orientada hacia el seguimiento de estatutos y reglamentos que permitan la vigilancia, el control, seguimiento y transparencia de los proyectos generados dentro de los mismos, pero sobre todo que aseguren la verdadera participación de ciudadanos comprometidos y con el perfil requerido dentro de cada consejo para el desarrollo y puesta en marcha de proyectos que mejoren el entorno de nuestro Estado.

Sin embargo, cabe mencionar que, en el caso del Gobierno Municipal de León, el documento en comento de COPARMEX (Propuestas Guanajuato 2018, p, 22), describe y presenta un análisis en el caso de sus Consejos Ciudadanos. Desde hace más de 20 años se ha buscado potenciar la participación ciudadana a través de esta figura e impulsar la relación con el gobierno local.

Actualmente en el gobierno leonés, existen más de 14 consejos directivos, consultivos y otras formas de participación ciudadana como el consejo de contraloría social, los cuales están conformados en su mayoría por ciudadanos propuestos ya sea por el mismo alcalde, por secretarías o dependencias del ayuntamiento o por empresarios que vienen recomendados por organismos que buscan tener un mejor entorno a través de convocatorias abiertas o cerradas sin distinción.

En el estudio de COPARMEX 2018 a que nos hemos estado refiriendo, menciona los estudios realizados por Propuesta Cívica de Guanajuato en los tres trienios anteriores para la ciudad de León Guanajuato, que la operación de los consejos tiene varios problemas o áreas de oportunidad, a saber (p.22):

Convocatorias e integración de los Consejos

Actualmente no cuenta con convocatorias abiertas de manera la sociedad pueda participar y observarlas, por lo que, los consejos se han convertido en espacios controlados por los funcionarios en turno, en donde la participación ciudadana queda seriamente limitada, ya que los puestos son ocupados por personas vinculadas a grupos de poder.

Nombramiento de los directores y autonomía

“No se hace respetar los reglamentos de todos los consejos para el nombramiento de los directores y presidentes a través de un ejercicio pensado y validado, con lo cual no existen responsables que se hagan cargo de la toma de decisiones, así como de aciertos y errores que pudieran darse dentro de los consejos” (p.22). Esto es, los consejos no se conforman por las facultades que se les otorgó, según los reglamentos. En general, la autonomía de los consejos no es completamente real, el poder otorgado realmente no se comparte con la administración para la generación de una visión de largo plazo.

Transparencia

Se menciona en el diagnóstico, que no todos los consejos cumplen con la obligación de transparentar la información generada de su operación, como sus actas, informes y fechas de realización de sesiones, lo cual genera dudas sobre

su funcionamiento, así como de la participación efectiva de los consejeros invitados.

Funcionamiento y capacitación de consejeros

Se menciona que: *“Existe una deficiente capacitación de los consejeros en los temas técnicos y administrativos de los consejos que presiden”* (p.23). En este sentido, desde elementos esenciales como la redacción de actas o lectura de estados financieros gubernamentales, hasta la importancia de asistir a las juntas y de la conformación de comisiones a fines a los temas y solución de problemas.

El documento “Propuestas Guanajuato 2018” menciona que a finales de la administración municipal 2012-2015 se modificó el Reglamento del Comité de Adquisiciones y Contratación de Servicios del Gobierno Municipal de León, para incluir a ciudadanos independientes en la toma de decisiones correspondientes a las compras, prestación de servicios y arrendamientos que son pagadas por el municipio. Sin embargo, a pesar de este avance, se menciona que el actualmente el Comité de Adquisiciones del Municipio, que sólo está conformado por tres Consejeros Ciudadanos, lleva a cabo los procesos para adquisiciones y compras públicas por asignación directa o concurso simplificado, lo que implica que la decisión queda principalmente en manos de los funcionarios públicos (p33).

2.5 Marco Normativo

2.5.1 Poder Legislativo

El estudio de COPARMEX en comento (2018, p. 75), menciona que en Guanajuato la evaluación al Poder Legislativo se ha concentrado en indicadores de actividad, más que en indicadores de desempeño. Es decir, tienden a medir más los aspectos de asistencia, como la presentación de iniciativas, dejando de lado la calidad de estas, y sus actividades dentro del Legislativo (p.59). Según el estudio de COPARMEX: las principales funciones del Poder Legislativo son:

- Las facultades hacendarias o presupuestarias, sobre la aprobación de la Ley de Ingresos,
- Presupuesto de Egresos y la revisión de la Cuenta Pública.
- Facultades de vigilancia: para que ninguno de los otros dos Poderes, abuse de sus funciones.
- Facultades legislativas: en dos sentidos, el primero, la calidad del proceso de toma de decisiones, y la calidad de las iniciativas que aprueban.
- Gestoría: las labores en sus distritos al tener expectativas de continuidad y ascenso político.

Es imprescindible el adecuado funcionamiento del Poder Legislativo, como el ente mediador entre los Poderes Ejecutivo y Judicial. En la actualidad es menester contar con un Poder Legislativo que entienda su misión y comprenda que está siendo evaluado constantemente por los ciudadanos.

Es de gran valor mencionar, que desde hace algunos años, conceptos como gobierno abierto, parlamento abierto o justicia abierta, se impulsan desde los ámbitos gubernamental, académico, empresarial y la sociedad civil organizada, con el fin de que los asuntos públicos “se gestionen para mejorar los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y la provisión de los servicios públicos” (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017, p.5).

Desde el 2014, un grupo de organizaciones de la sociedad civil trabajan en conjunto para promover el Parlamento abierto en México. Dentro de sus estrategias, realizan desde el 2014 un diagnóstico que analizan diez principios de Parlamento abierto que, a su vez están compuestos, por 97 variables. El cumplimiento de los mismos se valoró de manera binaria 1 (uno) si cumple con los requerimientos definidos por las variables y 0 (cero) si no cumple. Un porcentaje de cumplimiento cercano a cien por ciento indica que la institución legislativa cuenta con las cualidades mínimas deseables para considerarse un Parlamento abierto.

En el 2017 se llevó a cabo un segundo diagnóstico de Parlamento abierto, midiendo un conjunto de variables en los siguientes principios (p. 7).

- i) Derecho a la información;
- ii) Participación ciudadana y rendición de cuentas;
- iii) Información parlamentaria;
- iv) Información presupuestal y administrativa;
- v) Información sobre legisladores y servidores públicos;
- vi) Información histórica;
- vii) Datos abiertos y software libre;
- viii) Accesibilidad y difusión;
- ix) Legislan a favor de Gobierno Abierto.

De los resultados del segundo resalta que el Congreso de Guanajuato y el Senado de la República son las legislaturas con mayor porcentaje de cumplimiento con 90.5 por ciento, seguidas por Tamaulipas y Chihuahua que también cuenta con una puntuación satisfactoria: 85.7 por ciento (p.30).

Guanajuato tiene un cumplimiento satisfactorio (75%) en el principio de *Información presupuestal y administrativa*, al igual que Sinaloa (67%). Respecto al principio de *Información sobre legisladores y servidores públicos*, cinco legislaturas tienen un cumplimiento satisfactorio: destacan, el Senado, Puebla y Guanajuato como las mejores calificadas con una puntuación de 67%. Los peores evaluados son San Luis Potosí, Hidalgo y Durango. También Guanajuato destaca en *Información parlamentaria*, con 90% de

puntuación ocupando un 2º lugar después del Senado.

También se encuentra en buena posición en el principio de *Derecho a la información* con 100% de puntuación, en donde prácticamente todas las legislaturas cuentan con la misma puntuación, con excepción de Chiapas con 40%, y Veracruz, Tlaxcala, Baja California Sur, Aguascalientes con 80%. En este mismo tenor, presenta con buena puntuación en el rubro de *Legislan a favor del Gobierno Abierto*, con 100% de cumplimiento.

En el principio de Información Histórica se encuentran resultados contrastantes. Más de la mitad (62%) de las 34 legislaturas cuentan con un cumplimiento muy satisfactorio del cien por ciento, Mientras que el resto no cumplen en absoluto (13 congresos). El principio de *Accesibilidad y difusión*, también se encuentra en los primeros lugares con una puntuación de 67%.

También Guanajuato sale bien evaluado en el 4º lugar con 77 por ciento de puntuación en el principio de *Participación ciudadana y rendición de cuentas*, Junto con Puebla, Tamaulipas y Nuevo León.

En el caso de principio de *Datos Abiertos*, Guanajuato no cumple y tiene un nivel de 0%, que es el caso de las 25 legislaturas. En el tema de Conflictos de Interés, casi ningún congreso cumple con los requisitos para dar una puntuación satisfactoria, sin embargo el Congreso de Guanajuato sale de los mejores evaluados con 57%, (pp.32-41).

2.5.2 Obstáculos regulatorios a la competencia

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE del 2016), uno de cada cinco unidades económicas del país considera que el marco regulatorio es un obstáculo para el éxito de sus establecimientos (20%), y el 13.5% lo clasifica como uno de los siete principales obstáculos de su entidad.

Más de la mitad de las empresas (52.6%) incurre en gastos económicos directos para cumplir con el marco regulatorio actual. De estas, 95% son microempresas que gastan anualmente 22 mil pesos, una cantidad que, no les resulta trivial. El promedio de gasto, entre las empresas que lo hacen, es de 48 mil pesos, con ciertos sectores, como el industrial, con cantidades hasta 2.4 veces mayores que esta. (COPARMEX, 2018, p. 81).

Parte del problema yace en que en México los tres niveles de gobierno tienen facultades para emitir reglas, permisos, licencias y trámites sin organización y comunicación, creando requerimientos que se sobreponen y duplican.

De un análisis elaborado por la COPARMEX en 2018, se menciona que México adolece de una tramitología caótica y excesiva con más de 130 mil regulaciones aplicables en distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los datos de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COPARMEX, 2018, pp.1-2) multas o sanciones (39.4) y para obtener licencias y permisos (30.7%). Por unidad económica se realizaron un promedio anual de 19.5 trámites, pagos o solicitudes de servicios ante

autoridades de los tres órdenes de gobierno. En las unidades económicas se considera que los actos de corrupción se producen para agilizar trámites (64.6%).

A razón de ello, en el índice de competitividad global 2017-2018 realizado por el Foro Económico Mundial (FEM), la ineficiencia en la burocracia gubernamental se mantiene como el tercer factor más problemático para hacer negocios en México, sólo por debajo de la corrupción y del crimen. Una verdadera Ley General de Mejora Regulatoria debe dar su justo valor a la regulación y promover una regulación inteligente. Es decir, identificar a la regulación como un mecanismo necesario para la protección del medio ambiente, de los grupos vulnerables y de los derechos humanos, sin que ello implique impedir u obstaculizar el crecimiento económico, y la creación de más y mejores empleos formales para los mexicanos. Una regulación onerosa, es un costo innecesario que crea incentivos perversos.

La regulación como se ha mencionado anteriormente implica una limitación impuesta por el Estado. Si bien persigue ciertos objetivos legítimos de política pública, en ocasiones restringe el funcionamiento eficiente de los mercados sin que necesariamente consiga beneficios sociales o económicos. En este caso, es necesario buscar modificaciones a la regulación para que cumpla sus objetivos, sin imponer de manera indebida obstáculos a la entrada ni restringir las decisiones de los agentes, de tal forma que las empresas puedan acceder, competir y crecer en los mercados.

En México, las autoridades del ámbito local tienen atribuciones para emitir regulación en diversos sectores y áreas. Mejorar la política regulatoria desde la óptica de la competencia, representa una gran oportunidad para promover la competitividad local en beneficio de los ciudadanos, consumidores y empresas.

Tomando como referencia un estudio de la COFECE del 2016 en donde analiza la normativa del Estado de Guanajuato, identificando obstáculos regulatorios que podrían afectar la competencia en cinco rubros para la actividad económica: agropecuario, contratación pública, transporte público, desarrollo urbano y ejercicio profesional. Resulta lo siguiente:

a. Actividad económica agropecuaria

De este estudio, Guanajuato es observado en el rubro relacionado con la actividad económica agropecuario en el tema: *restricciones que limitan la entrada*, en donde se identifican requisitos que no se encuentran relacionados con la comprobación de la capacidad técnica para ejercer como inspector, certificador, clasificador, perito o titular de reproducción y mejora de especies agropecuarias. La legislación contempla requisitos para ser inspector, certificador, clasificador o inspector de carnes, tales como:

“...ser ciudadano mexicano, tener honorabilidad reconocida, acreditar cierto número de años de residencia en el estado o municipio respectivo, no tener más de cierta edad, ...”.

Estos requisitos se consideran excesivos, discriminatorios o no están relacionados con la capacidad técnica, y restringe la entrada y limita la oferta de esos servicios, afectando a diversos eslabones de la cadena productiva (COFECE, 2016, p. 14).

El estudio menciona que en caso de que se requiera algún tipo de acreditación para prestar servicios relacionados con la actividad agropecuaria, se deben establecer los requisitos mínimos necesarios para acreditar capacidad técnica, así como medios flexibles para comprobarla.

b. Contratación pública

En el rubro de contratación pública que abarca: 1) las adquisiciones de bienes y servicios; 2) las contrataciones de obra pública y servicios relacionados con las mismas; 3) los proyectos de asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura o la prestación de servicios públicos.

En el apartado de contrataciones públicas, Guanajuato tiene una observación relacionada con los requisitos o criterios que otorgan ventajas en favor de ciertos agentes, en detrimento de otros. Es decir, se observan márgenes de preferencia en favor de proveedores locales para la adjudicación de contratos.

En el caso del reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma, para el caso de Guanajuato y los Municipios, señala que los entes públicos podrán prever en las bases de licitación que, previo cumplimiento de ciertos requisitos, cuando las *“propuestas económicas no presenten una diferencia superior al 5%, se dará preferencia a los contratistas cuyo domicilio fiscal se establezca en el municipio en que se ejecutará la obra”* o, en su defecto, a los que su domicilio fiscal esté radicado en algún municipio del estado.

La legislación en este apartado presenta márgenes de preferencia en favor de proveedores locales, que, según este análisis, propician que el Estado contrate a empresas que no necesariamente ofrecen las mejores condiciones. Además, este tipo de preceptos afectan la concurrencia porque desincentivan el interés de las empresas (que no califiquen como proveedores locales) para participar en las convocatorias. Cabe señalar que el objetivo de conseguir derrama económica en la localidad no necesariamente se consigue a través de estos márgenes de preferencia, pues independientemente del domicilio o centro principal de negocios, las unidades de producción de una empresa pueden estar dispersas en diferentes regiones del territorio nacional. Asimismo, este mecanismo es notoriamente incompatible con el artículo 134 constitucional, el cual exige privilegiar las mejores condiciones de contratación.

Guanajuato se encuentra entre las 11 entidades que permiten la *“ampliación del monto de los contratos*

por un porcentaje igual o mayor al 30% del monto original”. La ampliación de un contrato podría estar justificada cuando se requiere un incremento razonable en la cantidad de bienes o servicios contratados.

Sin embargo, permitir que los entes contratantes amplíen los contratos más allá de dicho monto razonable genera ventajas exclusivas al contratista y reduce las oportunidades de conseguir mejores opciones. Se considera que el porcentaje máximo para la ampliación de un contrato en monto, cantidad o plazo debería ser igual o menor a 20% para adquisiciones y 25% para obra pública (COFECE, 2016, pp. 23-31).

En el estudio, también se señala que la entidad convocante puede realizar modificaciones a la convocatoria. En Guanajuato se establece la posibilidad de realizar modificaciones en las convocatorias hasta tres días hábiles antes de la fecha señalada para la presentación y apertura de proposiciones. Estos cambios, pueden tener un efecto negativo sobre la competencia si no se realizan en un lapso razonable previo a la presentación y apertura de proposiciones, ya que esta circunstancia podría impedir a los proveedores realizar las adecuaciones necesarias en tiempo. Se recomienda que al menos sea en un plazo no menos a 7 días naturales o 5 días hábiles, y que, en cualquier caso, no tenga el efecto de excluir a uno o varios licitantes.

c. Transporte Público

Para efectos de este análisis, como “transporte público” se refiere al autotransporte terrestre de pasajeros o de carga que se ofrece al público en general en cada entidad federativa. Su importancia radica en que facilita y permite la movilidad de personas y mercancías y, con ello, determina condiciones de bienestar social y desarrollo económico.

En este sector es relevante la competencia *por* el mercado y *en* el mercado. Por una parte, en la competencia *por* el mercado, un proceso competitivo garantiza la asignación eficiente de permisos o concesiones, normalmente a favor del agente más solvente y calificado. Por la otra, cuando existe un ambiente de competencia *en* el mercado, los proveedores buscarán atender de mejor manera la demanda y necesidades de los usuarios en cuanto a calidad, rutas, capacidad, horarios y precios.

La regulación de este tipo de servicio debe satisfacer objetivos de protección al usuario, ordenamiento urbano y eficiencia en la prestación del servicio. De esta forma la regulación estatal debe procurar no imponer obstáculos que afecten indebidamente la libre competencia y competencia.

En este apartado, Guanajuato se encuentra entre las 18 entidades, en donde se establece que los proveedores del servicio de transporte público pueden decidir de manera discrecional un beneficio para transmitir y ceder sus títulos habilitantes en caso de fallecimiento y/o invalidez.

Se considera que esta figura de reexpedición en favor de un familiar o beneficiario elegido por el concesionario en caso de fallecimiento y/o invalidez genera ventajas exclusivas y limita la entrada de nuevos proveedores. Estudios mencionan que el otorgamiento de una concesión o título similar debe ser un acto personal, ya que se otorga en función de las capacidades del solicitante para prestar el servicio. Su transferencia, si fuera el caso, debe operar por excepción, en casos justificados y siempre y cuando el beneficiario cumpla con los requerimientos correspondientes.

En otro rubro, en Guanajuato la Ley de Tránsito y Transporte menciona que el concesionario deberá iniciar la prestación del servicio con vehículos del modelo correspondiente al año en que se otorgue la concesión. Si bien es válido adoptar medidas encaminadas a proteger el ambiente o la seguridad de las personas, exigir requisitos desproporcionados eleva los costos de entrada y limita la competencia.

En este análisis (COFECE, 2016, p.40), 21 entidades, entre ellas Guanajuato, se considera que no prevé un método competitivo para otorgar concesiones. Es decir, no cuenta un mecanismo de asignación a través del cual los diversos interesados compitan por obtener el derecho. Los mecanismos de asignación no competitivos, además de generar discrecionalidad, pueden resultar en el otorgamiento de derechos a agentes económicos ineficientes.

Otro apartado importante a observarse es el plazo de duración de las concesiones. La entidad, en su norma sí prevé algún tipo de vigencia. Sin embargo, no especifican los criterios para fijarla. Además, no hace distinción en la vigencia de las concesiones para el servicio de transporte de carga y el de pasajeros y, en otros casos, se considera la posibilidad de renovación de las concesiones por periodos iguales y sucesivos.

De lo anterior, se considera que la normativa debería establecer la vigencia para las concesiones con base en criterios técnicos y de retorno de inversión, reconociendo las diferencias entre los distintos tipos de servicio. Asimismo, establecer las causales claras de revocación.

d. Desarrollo Urbano

En este tema es fundamental una buena regulación. La Ley General de Asentamientos Humanos, en sus artículos 8° y 9°, establece las atribuciones que corresponden a las Entidades Federativas y los Municipios, respectivamente. Entre otros, mandata que las entidades deben legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población.

Una buena parte de las regulaciones pueden contribuir a los objetivos legítimos de desarrollo urbano, o bien estorbar su materialización. Por ello, la competencia juega un rol importante ya que permite el desarrollo y oferta de los proyectos en buenas condiciones en cuanto a calidad y precio.

Cabe resaltar que, del estudio mencionado, Guanajuato no tuvo ninguna observación en su normativa relacionada con la Obra Pública que inhibiera la competencia en el desarrollo y oferta de proyectos en cuanto a calidad y precio. Sin embargo, se tiene que aclarar que en este estudio el análisis fue acotado a los aspectos relevantes para los procesos de urbanización, la construcción y la producción de vivienda, dejando de lado la regulación en materia de seguridad ciudadana, fomento económico, patrimonio cultural, medio ambiente, inclusión social, imagen urbana, transporte urbano, obras y servicios públicos, entre otros (COFECE, 2016, pp. 42-49).

e. Ejercicio profesional

Desde una perspectiva de competencia, cualquier persona calificada debe estar en la posibilidad de prestar un servicio profesional. Esto permite un mayor número posible de profesionales en el mercado ofreciendo precios competitivos y fomentando servicios de mejor calidad. En este sentido, la regulación pro-competitiva no debe restringir el libre comercio ni comprometer la disponibilidad de servicios profesionales.

En México, de acuerdo con el artículo 5° de la Constitución Política, la regulación del ejercicio profesional es competencia de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos territoriales. En términos generales, la normativa estatal regula: 1) las profesiones que para su ejercicio requieren

título; 2) requisitos y procedimientos para que un título profesional pueda ser registrado; 3) requisitos para ejercer; 4) atribuciones y funciones de los colegios de profesionistas; 5) la prestación de servicio social y el ejercicio de pasantías; y 6) las sanciones por el incumplimiento de la ley.

En el diseño y ejecución de la norma, las entidades deben evitar obstáculos que restrinjan la concurrencia y competencia, y afectar condiciones de oferta y precio de los servicios profesionales en perjuicio de la población.

En este tema, Guanajuato solo presenta un riesgo para la competencia, en el caso de los requisitos para la conformación de colegios requiere de un mínimo de miembros para constituir un Colegio. La observación se encuentra en asegurar que la constitución de los colegios no limite injustificadamente su conformación, ya que puede limitar la oferta de servicios de representación, sobre todo cuando los colegios tienen facultades de certificación (COFECE, 2016, pp. 51-53).

3. Sondeo de opinión a organismos e instituciones ciudadanas no gubernamentales

3.1 Objetivo General

Recoger opiniones de los representantes de organismos no gubernamentales, sociales y académicos, respecto al combate a la corrupción; en base a las respuestas a un cuestionario de preguntas cerradas, con opción de jerarquización, buscando con ello obtener información subjetiva, basada en la experiencia y así construir un insumo para proponer acciones en las instancias que correspondan y coadyuvar en la construcción de un gobierno íntegro.

3.2 Metodología

Se utilizó la metodología cualitativa a través de un cuestionario de preguntas cerradas de priorización y opción múltiple, más una abierta. El método es subjetivo, basado en la experiencia.

3.2.1 Criterios utilizados en el instrumento

Calificar los cinco enunciados de cada pregunta en el orden de importancia que, con base en la experiencia se elige, colocando el número que se desea dar a cada propuesta, (la hoja web permite dar el mismo número a diferentes enunciados) de acuerdo a la siguiente ponderación:

- 5 valor muy alto
- 4 al que tiene valor alto
- 3 al de regular valor
- 2 al de valor bajo
- 1 al de valor muy bajo

Características del instrumento y periodo de aplicación	
Total de preguntas cerradas	Cinco
Total de preguntas abiertas	Una
Periodo de apertura para contestar cuestionario	Del 9 al 20 de octubre del 2018
Total de correos electrónicos enviados	718
Total de llamadas telefónicas realizadas	200
Total de encuestas contestadas	83

3.2.2 Procedimiento para la elaboración del cuestionario

- Identificar el cuestionario aplicado por la Red Nacional del Comités de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Lectura y análisis del cuestionario de preguntas abiertas y cerradas que contiene el cuestionario emitido por el Sistema Nacional.
- Elaboración del cuestionario de 5 preguntas cerradas, con 5 enunciados cada una de ellas y una abierta.
- Envío del cuestionario a la Presidenta del Comité Coordinador, del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato para su validación.
- Cuestionario validado.

3.2.3 Procedimiento para la recopilación de directorios

- Búsqueda en Internet sobre:
 - a. Observatorios ciudadanos del estado de Guanajuato.
 - b. Colegios de Profesionistas del estado de Guanajuato.
- Búsqueda en redes sociales de municipio por municipio de asociaciones civiles, lo que se cotejó con buscadores de Internet; se obtuvo el objeto de las asociaciones y algunos directorios.
- Se obtuvieron directorios publicados en la Internet de los observatorios ciudadanos de:
 - a. León.
 - b. Guanajuato.
 - c. Irapuato cómo vamos.
 - d. Integral de Celaya.
- Directorio de instituciones educativas obtenidos a través de contactos ciudadanos.
- Todos los directorios contienen los siguientes datos:
 - a. Nombre de organismos o institución.
 - b. Correos electrónico.
 - c. Municipio en el que se encuentran asentados.
- Se enviaron correos electrónicos y se realizaron llamadas telefónicas invitándolos a participar.

3.2.4 Procedimiento para la elaboración de formulario electrónico

- Se creó correo electrónico para éste fin con dirección:
anticorrupcióngto2018@gmail.com
- Se creó un formulario Google que permite crear los campos para que se anoten datos generales y anexar el cuestionario validado.
- Se obtuvo el protocolo de transferencia de hipertexto en la Web:
- <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfJMz7mi9zYPjJyCXle0GXF6whnG6qwJYCbQxanzuhlSKE8bg/viewform> .

3.3 Productos a obtener del formulario electrónico

- Listado de organismos que contestaron el cuestionario que contiene:
 - ✓ Nombre de la persona que contesta (opcional).
 - ✓ Institución que representa.
 - ✓ Cargo de la persona que contesta.
 - ✓ Ciudad.
- Reporte en gráfico que contiene la jerarquización de respuestas de cada una de las preguntas.
- Reporte de la síntesis de la pregunta abierta.
- Directorios en medio magnético.
- Organismos que respondieron a la encuesta.

3.4 Organismos que contestaron la encuesta

1. Yo soy San Miguel de Allende	26. Colegio de Ingenieros Civiles de León
2. Colegio Profesionales de la Enfermería de León, A.C.	27. CANAPAT
3. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato	28. Colegio de Cirujanos Dentistas de Moroleón, Uriangato y Yuriria Gto. A.C.
4. Universidad Humani Mundial	29. APIMEX
5. UPIG Instituto Politécnico	30. Gurpa SA de CV
6. Colegio de Contadores Públicos de León, A.C.	31. CICUR Teléfonos de México SAB de CV
7. SESEA	32. Universidad tecnológica de León
8. Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato	33. Instituto Estatal de Capacitación
9. Fundación León Agradecido	34. Mazda
10. CICU	35. Trigo y Miel
11. CEIL "Centro De Estudios De Infraestructura"	36. Diálogo por Guanajuato A.C.
12. CICEG Universidad Tecnológica de Salamanca	37. Irapuato Vive A.C.
13. Barrel	38. Humildad Amor y Libertad A.C.
14. DIOCESANO	39. Universidad Tecnológica de León
15. Universidad de Guanajuato	40. AMEXME Salamanca
16. Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado	41. Universidad De La Salle Bajío
17. Mayahuel Sustentabilidad	42. Universidad de Guanajuato
18. Flexi	43. Observatorio Ciudadano Irapuato ¿Cómo Vamos?
19. Independiente	44. Colegio Estatal de Enfermería Guanajuatense
20. Colegio	45. Fundación Unidos para Prevenir AC
21. Restaurante	46. Consejo Ciudadano del IMMUJERES
22. Dtt	47. Instituto Tecnológico de León
23. Casa Lunatta	48. Asilo de ancianos
24. Sector privado	49. Grupo Unido de Amigos Con Esclerosis Múltiple Del Bajío, Ac
25. Propio	50. IMCP Colegio de Contadores Públicos de León AC
	51. Fundación Alzheimer León "alguien con quien contar"

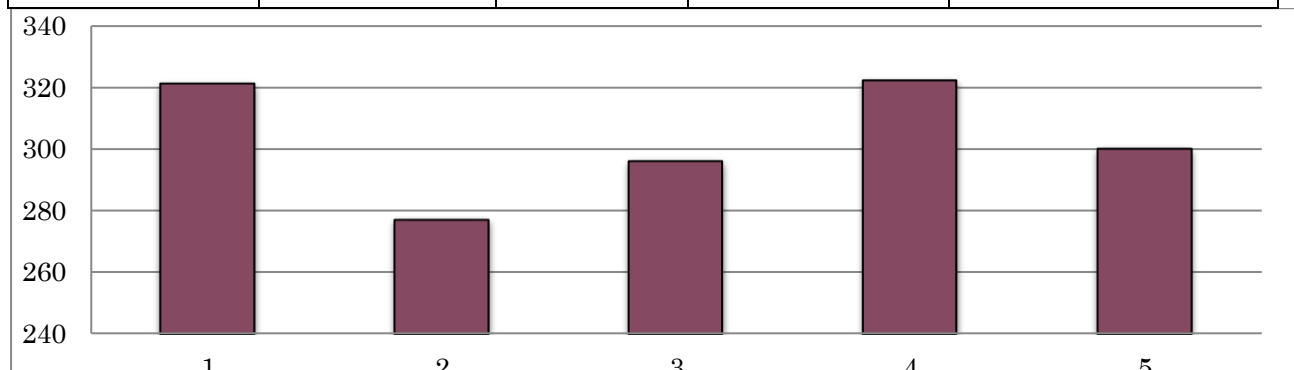
52. Despacho contable	69. Deloitte
53. AUGE, autogestión y educación comunitaria AC	70. Careii SC
54. Grupo Macell	71. Caja Popular Mexicana
55. FINHEC	72. Universidad Politécnica de Juventino Rosas
56. Despacho contable	73. Universidad de Guanajuato
57. Seminario de León	74. Colegio de Profesionales de la enfermería de León A.C.
58. Grupo Multisistemas de Seguridad Privada	75. Federación de Escuelas Particulares
59. En Liderizate A.C.	76. COMCE
60. Bocamina San Ramón	77. Mesa de Seguridad y Justicia de León
61. Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos	78. IMEF Gto.
62. Jardín de niños Salamanca	79. Consejo Coordinador Empresarial de León.
63. Colegio don Bosco	80. Ninguna
64. Universidad de Guanajuato	81. Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de León
65. Colegio de Arquitectos	82. HSBC
66. Ninguno	83. Universidad Iberoamericana León
67. Observatorio Ciudadano de León A.C	Inmobiliaria/Privado
68. Movimiento Familiar Cristiano	

Nota: Los nombres que aparecen en esta lista, son exactamente como fueron escritos en el formulario electrónico; aquellos que se repiten, es porque más de una persona, de ese mismo organismo contestaron la encuesta.

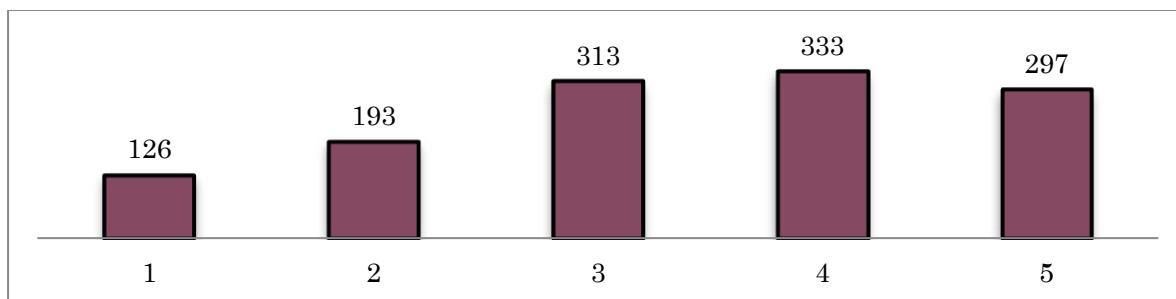
3.5 Resultado del sondeo

Tablas y gráficos. Reporte gráfico con la jerarquización de respuestas por pregunta

1. De acuerdo con su experiencia la corrupción es:				
1. Que un funcionario público se aproveche de su cargo para obtener un beneficio personal.	2. Es cuando los puestos públicos son repartidos a familiares y amigos.	3. Es cuando el dinero del erario público es trasladado a cuentas privadas.	4. Son aquellas acciones que están fuera de la Ley y que las personas físicas, junto con los servidores públicos se prestan para hacerlas.	5. Es cuando los particulares utilizan sus influencias y relaciones para lograr beneficios personales para sí o para un grupo, por parte del gobierno.
321	277	296	322	300

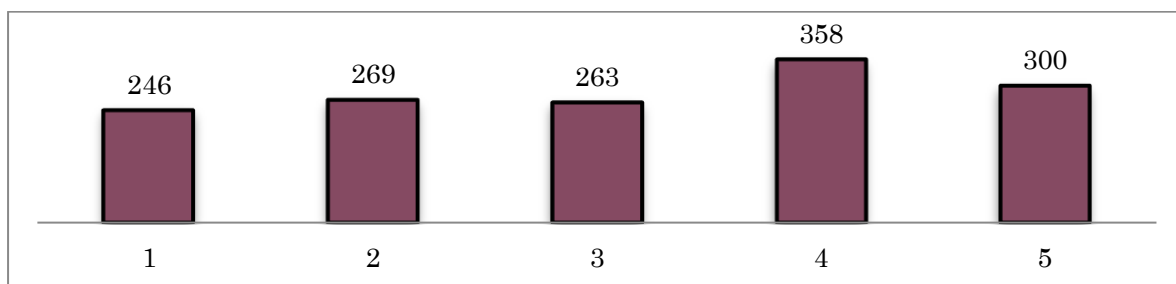


2. Las causas principales que originan la corrupción son:				
1. La naturaleza de los mexicanos.	2. Los trabajos son escasos y los sueldos de los servidores públicos son muy bajos.	3. Hay una ambición desmedida de los ciudadanos y servidores públicos, así como falta de ética.	4. Los actos de corrupción no se castigan en este país.	5. La sociedad señala como único corrupto al Gobierno pero no a la población.
126	193	313	333	297



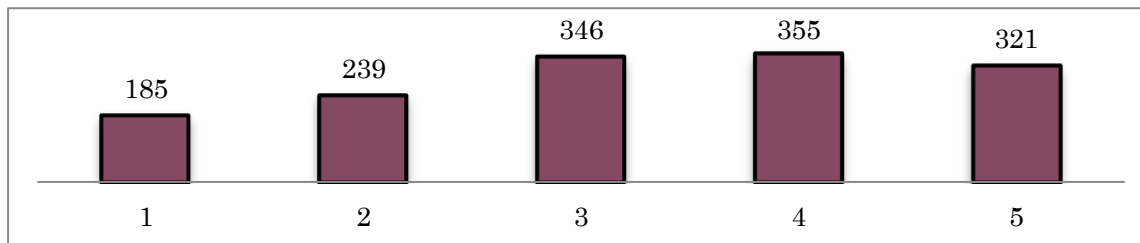
3. Con base a su experiencia, ¿qué propondría para combatir las causas que producen la corrupción?:

1. Aplicar las Leyes que hoy se tienen en materia de combate a la corrupción	2. Independizar o hacer autónomos a los órganos de control de los tres órdenes de Gobierno y de los tres Poderes del Estado	3. Aplicar exámenes de integridad para los servidores públicos que ocupan cargos de alto riesgo de corrupción.	4. Aplicar penas más severas a quienes incurran en actos de corrupción	5. Tecnicificar los trámites y/o servicios
246	269	263	358	300



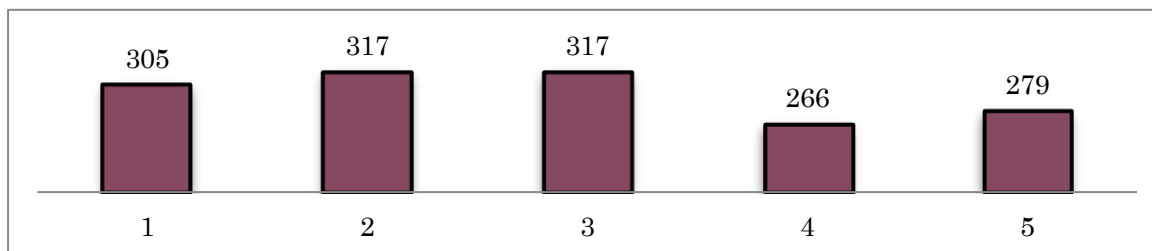
4. Con base a su experiencia, ¿en dónde considera que se da el mayor volumen de corrupción?:

Trámites de ventanilla.	Solicitud de servicios públicos.	Compras y Adquisiciones.	Obra Pública.	Programas Sociales.
185	239	346	355	321



5. ¿Cuáles son las acciones prioritarias para combatir la corrupción?:

Vigilancia estrecha en las contrataciones y compras que hace el Gobierno con los particulares.	Investigar y sancionar a los culpables.	Presencia de la participación ciudadana en el control, vigilancia, supervisión y evaluación de las acciones de gobierno que son altamente susceptibles de corrupción.	En la selección y adjudicación de obra pública, intervengan empresas privadas de reconocida integridad, así como la ciudadanía.	Transformar los valores y por lo tanto, el comportamiento de la sociedad y de los servidores públicos.
305	317	317	266	279



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del sondeo. 2018.

3.5.1 Síntesis pregunta abierta

¿Qué hace usted en su vida familiar, laboral y social para actuar con integridad?

Valores/ Ética:

- ✓ Vivir los valores que aprendí en mi familia y en mis estudios.
- ✓ Tener siempre presente los valores y principios éticos.
- ✓ Actuar de manera ética y lo proyecto a los demás.
- ✓ Ser honesto, responsable, respetuoso, coherente .solidario, justo, fraternal, por encima del lucro.

Comportamiento correcto:

- ✓ Mostrar rechazo a la corrupción
- ✓ Solamente disponer y vivir de lo que me corresponde por ley.
- ✓ Busco ser correcta en palabras y acciones.
- ✓ Trato de llevar una vida donde mis actos, por más pequeños que sean, se basen en la rectitud.
- ✓ Actuando honradamente y diario dar lo mejor de mí.
- ✓ Tratar a los demás como me gusta que me traten a mí y a mi familia, además de mi participación ciudadana como un servicio social, apporto mi tiempo, ideas, trabajo, iniciativas e incluso económicamente.
- ✓ Respetar la libertad de derechos de mis semejantes.

- ✓ Conducirme de manera honrada en mi trabajo y cumplir con todos los procesos que la ley me pide para el desarrollo de mis actividades.
- ✓ Procuro buscar el bien común, será mentira si dijera que siempre lo procuro pero es importante que observemos lo que sucede a nuestro alrededor, como ciudadanos debemos involucrarnos y participar para el bien de todos y no solamente de algunos.
- ✓ Respetar y cumplir las normas sociales, políticas y económicas, pagar impuestos, no cometer infracciones y si las hay pagarlas, no dar mordidas, no pedir favores a funcionarios, no saltarse pasos en los trámites, no comprar robado.
- ✓ Educar con el ejemplo.
- ✓ Respetar el tiempo y decir la verdad.
- ✓ Ver y cuidar mis intereses sin la necesidad de atacar a los de los demás.
- ✓ Apoyo a la comunidad y me preocupo por ser parte de la solución de los problemas de mi comunidad.
- ✓ Trabajar con dignidad.

Actitud ante la corrupción:

- ✓ Busco hacer ver cuando algo está mal.
- ✓ No tolero la injusticia cuando la veo en mi cotidiano.

- ✓ Ante la corrupción la denuncio, así sea familia, no a la impunidad.
 - ✓ Corregir las malas acciones de mis allegados para fomentar la ética personal y profesional.
 - ✓ No permitir la corrupción de la vida cotidiana.
 - ✓ Aprender a reconocerla y saber cómo combatirla.
 - ✓ En la vida laboral me ha costado no prestarme a actos de corrupción e incluso he perdido oportunidades de trabajo.
 - ✓ Capacitarme y asesorarme en la normativa institucional para actuar en mi entorno laboral, en la vida familiar y social. Presento Iniciativas y boletines de Ética y Cumplimiento gratuitos y conferencias en general sobre temas estos temas.
 - ✓ Colaborar con instituciones que no reciben dinero de Gobierno, sumar nuestros recursos para ser independientes y tener libertad de criterio y señalamiento a las acciones de Gobierno que utilizan fondos públicos para imagen, despilfarro, simulaciones y otros.
 - ✓ Participar en Consejos y ser incluyente.
 - ✓ Generar condiciones para que mis colaboradores y personas cercanas reflexionen ante posibles conflictos éticos.
 - ✓ Evitar la corrupción, trabajar, pagar impuestos, no robar, prepararme, participar en la política etc.
 - ✓ Incentivar la participación de mi familia y de mis colaboradores.
 - ✓ Sistema de reglas claro que se respete en la familia.
 - ✓ En lo laboral, cumplir con lo que establecen las leyes y sus reglamentos.
 - ✓ En lo social el respeto a las diferencias y la tolerancia.
 - ✓ Impulsando un estado de derecho en lo social.
 - ✓ Aplicar valores como la tolerancia, honestidad, respeto, lealtad y patriotismo en las personas más cercanas.
 - ✓ Nada, por miedo.
 - ✓ Evitando pequeñas acciones corruptas. No a la impunidad, incluso en la familia.
 - ✓ En lo laboral cumplir con lo que establecen las leyes y sus reglamentos.
 - ✓ En lo social el respeto a las diferencias y la tolerancia.
 - ✓ Impulsando un estado de derecho en lo social.
 - ✓ Respetar los derechos de las demás personas.
 - ✓ Aplicar valores como la tolerancia, honestidad, respeto, lealtad y patriotismo en las personas más cercanas.
 - ✓ Nada, por miedo.
 - ✓ Evitando pequeñas acciones corruptas.
- Autocrítica:**
- ✓ Reflexionar sobre mis actos.
 - ✓ Aceptar mis errores.
 - ✓ Detectar si estoy haciendo las cosas por conveniencia propia o por el bien mayor.
 - ✓ Reconocer cuando estoy mal o hice algo malo.
 - ✓ Pagar por los errores si los cometo.

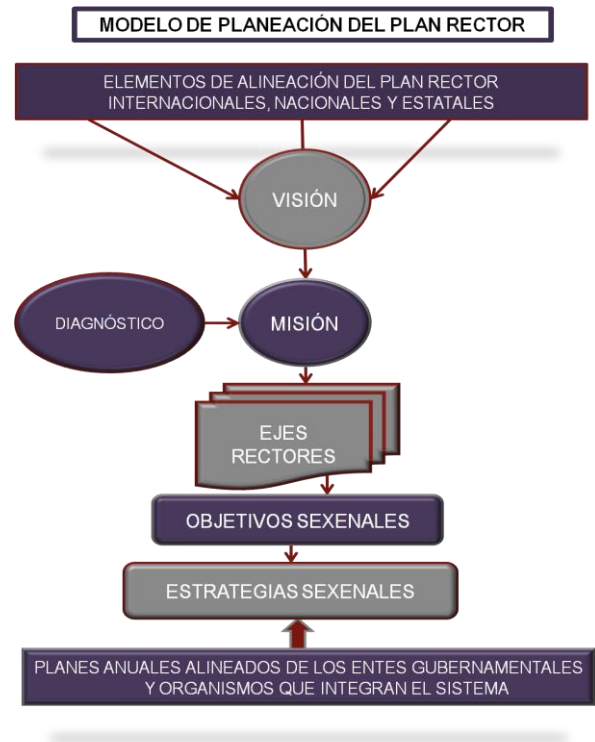
4. Modelo del Plan Rector

Para desarrollar el Plan Rector del Sistema Estatal Anticorrupción, se estableció como estrategia un esquema participativo, democrático y sistémico, al involucrar la participación de los miembros del Comité Coordinador, de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, así como una consulta a organismos sociales, por lo que representa un esfuerzo solidario y corresponsable.

El diseño conceptual se compone de:

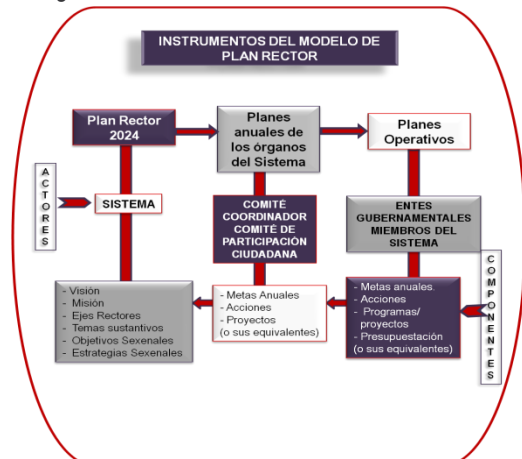
- Modelo diseñado ex profeso para el Sistema; e
- Instrumentos.

Figura 1. Modelo de Planeación del Plan Rector.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Instrumentos del Modelo de Plan Rector.



Fuente: Elaboración propia.

4.1 Glosario de términos

- **ELEMENTOS DE ALINEACIÓN**
Son los documentos internacionales, nacionales y estatales que conforman la masa conceptual básica que este Plan Rector debe contemplar.
- **VISIÓN**
Es la proyección del futuro que se desea alcanzar. Es un sueño en acción que señala el macro rumbo.
- **MISIÓN**
Es el objetivo central que describe la acción sustantiva, los medios para lograrla, las características y/o valores y el propósito ulterior.
- **DIAGNÓSTICO**
Refleja la situación actual que el tema en cuestión presenta.
- **EJES RECTORES**
Son los grandes temas que se desean abordar para dar cumplimiento a la Misión, guiados por la Visión.
- **OBJETIVOS SEXENALES**
Son los resultados a obtener en un periodo de tiempo, de cada uno de los temas seleccionados.
- **ESTRATEGIAS SEXENALES**
Describen los cómo se alcanzaran los objetivos.
- **PLANES ANUALES ALINEADOS DE LOS ENTES GUBERNAMENTALES Y ORGANISMOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA**
Son los programas anuales que desplegarán las dependencias y organismos gubernamentales que conforman el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, así como sus dos comités.

5. Documento síntesis de alineación

Se compone de los núcleos conceptuales de básicos que este Plan Rector debe observar.

5.1 Entidades e instrumentos internacionales

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (conocidos también como Objetivos Mundiales)

ODS 16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

Objetivos

16.5 Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

16.7 Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

5.2 Instrumentos nacionales

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Indicadores transversales

Integridad Global.

VII. A. 2 Índice de Integridad Global

“Este Índice, señala el Plan Nacional de Desarrollo, representa uno de los conjuntos de datos más completos del mundo, pues proporciona datos cuantitativos y el análisis de los mecanismos de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas del gobierno a nivel nacional en distintos países del mundo”.

Categorías:

- 1) Organizaciones no gubernamentales, medios e información pública.
- 2) Elecciones.
- 3) Salvaguardas en conflictos de interés del gobierno y sistemas de pesos y contrapesos.
- 4) Administración pública y profesionalización.
- 5) Supervisión y control del gobierno.
- 6) Marco legal anticorrupción, imparcialidad judicial y profesionalización de la procuración de justicia.

La tarjeta de puntuación de indicadores de integridad evalúa la existencia, la eficacia y el acceso ciudadano a mecanismos clave de gobernanza y de lucha contra la corrupción, a través de más de 300 indicadores (implica contar con un SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA INTEGRIDAD LOCAL).

5.3 Instrumentos estatales

Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040

Administración Pública y Estado de Derecho

Dimensión Gobernanza

- Consolidar el Sistema Estatal de Evaluación, con proyección a los municipios de la entidad.
- Posicionar a la entidad dentro de los primeros cinco lugares en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- Promover la participación ciudadana en presupuestos participativos abiertos y en la toma de decisiones del gasto público.
- Alinear las políticas públicas con participación ciudadana a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Dimensión Seguridad y Justicia

- Fortalecer la justicia administrativa en el estado.
- Incrementar y desarrollar un equipo policial confiable, con mujeres y hombres incluidos, capacitados y con valores, en los que la ciudadanía pueda depositar su confianza.
- Incrementar la cultura de la denuncia, con el objetivo de asegurar a la ciudadanía una justicia pronta y expedita.
- Aumentar la proporción de ministerios públicos, jueces, salas penales y civiles en proporción al total de la población en la entidad.

5.4 Marco jurídico estatal

Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato

ESTABLECER

Políticas:

1. Estatal Anticorrupción.
 2. Combate a la corrupción
 3. La fiscalización
 4. Control de los recursos públicos
 5. Promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público.
 6. Rendición de cuentas.
 7. Transparencia.
- Los indicadores y metodología de la evaluación de las políticas públicas; y
 - Las normas profesionales homologadas aplicables a la actividad de fiscalización.

Mecanismos de coordinación entre:

- Los diversos órganos de combate a la corrupción en el Estado y los municipios.
- Los integrantes del Sistema: Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana y Sistema de Fiscalización.

Directrices para que las autoridades competentes definan políticas para:

- La prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción.
- Que todo órgano del Estado establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Plataforma Digital:

1. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
 2. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
 3. Sistema estatal de servidores públicos y particulares sancionados;
 4. Sistema de información y comunicación del Sistema Estatal;
 5. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción; y
 6. Sistema de Información Pública de Contrataciones.
- Las medidas para acceder;
 - Las bases de funcionamiento; y
 - Los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generan las instituciones del Estado y municipales.

Las medidas para:

- El fortalecimiento institucional;
- La prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; Y
- Para mejorar el desempeño del control interno.

Para la Vinculación:

- Una red de participación ciudadana.
- Articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.
- La participación social en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

ELABORAR

- Estudios especializados en prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos.
- Proyectos de mejora para facilitar el funcionamiento de las instancias de contraloría social existentes.
- Proyectos de mejora de las reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer ante la Auditoría Superior del Estado.
- Las medidas para el fortalecimiento y profesionalización del personal de los órganos de fiscalización.
- Un sistema electrónico para la fiscalización de los recursos estatales.
- Un marco de referencia que contenga criterios generales y las mejores prácticas para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción; La transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.
- Un programa de capacitación coordinado, para incrementar la calidad profesional del personal auditor.
- La homologación de los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.

5.5 Propuesta de campaña: Diego Sinhúe Rodríguez Vallejo

FUENTE: KIOSCO DE LA HISTORIA 6/22/2018

Eje temático Gobierno Humanista y Efectivo:

1. Gobierno con enfoque en derechos humanos.

Ser el primer gobierno estatal orientado a dar cumplimiento a la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, que establece que toda autoridad, en el ámbito de su competencia, debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

2. Innovación de la participación democrática.

Proponer el replanteamiento y reinención de los mecanismos de participación y decisión de la sociedad guanajuatense en los asuntos públicos, tales como consulta; deliberación; contraloría social; ejecución compartida; y evaluación participativa.

3. Cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

Promover una política proactiva de transparencia y acceso a la información pública que mejore el manejo de la información en el estado. Hacer la plataforma digital amigable que permita a cualquier ciudadano enterarse del uso de los recursos públicos a lo largo del ciclo hacendario (recaudación, administración y gasto).

4. Mecanismos innovadores de combate a la corrupción.

Reafirmar el compromiso con el Sistema Estatal Anticorrupción. Asimismo, promover mecanismos de combate a la corrupción en el estado.

5. Gobierno orientado a resultados y bien administrado.

Implementar el presupuesto base cero, enfocado en las prioridades de atención en el estado. La acción de gobierno y los presupuestos se reorientarán hacia los programas y acciones que tengan mayor impacto en el desarrollo integral de los guanajuatenses.

6. Trámites y servicios ágiles con calidad.

Perfeccionar la regulación y mejoramiento de los trámites y servicios. Digitalizar el 100 por ciento de los trámites susceptibles a realizarse vía electrónica de la administración pública y dar cabal cumplimiento a la nueva Ley General de Mejora Regulatoria, y lo que en su momento establezca el congreso local.

Eje temático de Innovación de Desarrollo Humano y Social:

4. Familias con valores comprometidas en construir sociedad

Reforzar las acciones de prevención y de atención, así como los programas de educación básica con una perspectiva integral de la persona, vinculado con las acciones en los centros de desarrollo comunitario, donde se contará con apoyo multidisciplinario para que las familias impulsen su desarrollo integral y la vivencia de valores.

12. Transparencia en programas sociales

Simplificar el marco regulatorio de los programas sociales y creación de una ventanilla única, que permita a los ciudadanos que requieran un apoyo, acceder a ellos de una manera ágil, rápida y sencilla.

En el tema de transparencia y rendición de cuentas señala:

- Nadie por encima de la Ley, vamos a ser el Gobierno más transparente del país".
- Siempre rendirá cuentas y hablará con la verdad.
- Todos los integrantes de su gabinete presentarán su declaración "3 de 3".

En el tema de economía se señala que se:

- Vigilará el uso de recursos por el impuesto a la nómina.

6. Visión

Somos un órgano colegiado eficiente en la consolidación de esquemas homologados de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y optimización de los recursos públicos, que vela por los intereses ciudadanos a través del fortalecimiento institucional en la prevención, detección y sanción, erradicando la corrupción, siendo un referente nacional e internacional.

7. Misión

Regir el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas integrales, principios, bases y procedimientos en materia de prevención y combate a la corrupción, a través de mecanismos eficaces de coordinación, de participación ciudadana, de profesionalización y observancia de prácticas íntegras, coadyuvando en la consolidación del Estado de Derecho.

8. Objetivo del Comité Coordinador

Coordinar efectivamente a sus integrantes, sumando de manera sinérgica sus competencias y fines, bajo los principios que rigen el servicio público, manteniendo una comunicación eficiente y eficaz, que genere consensos y acciones transversales, interrelacionadas, medibles y alcanzables en el combate a la corrupción a través del diseño y evaluación de políticas en materia de corrupción, estandarización de procesos y manuales, seguimiento a la fiscalización y fomento de la cultura de transparencia y rendición de cuentas, que mantenga a la ciudadanía informada, haciéndola participe en la creación de programas que agreguen valor en la lucha contra la corrupción.

9. Objetivo del Comité de Participación Ciudadana

Ser un órgano independiente y confiable, que vincula a la sociedad con el Sistema, atrayendo su voz y visión para incidir en el combate a la corrupción.

10. Ejes rectores, objetivos y estrategias

I. FORTALECIMIENTO Y BLINDAJE NORMATIVO

La base de actuación del quehacer gubernamental es el marco normativo, por lo tanto, debemos garantizar que éste contemple los mecanismos de inhibición de la corrupción, desde su clara identificación hasta su sanción.

OBJETIVOS SEXENALES



EJE I. FORTALECIMIENTO Y BLINDAJE NORMATIVO

OBJETIVOS SEXENALES	ESTRATEGIAS SEXENALES
I.1 Ubicar las lagunas jurídicas a nivel estatal y municipal, así como la falta de alineación, a fin de evitar riesgos de corrupción.	I.1.E.1 Estudio y análisis de leyes y reglamentos del ámbito estatal y municipal para subsanar riesgos de corrupción. I.1.E.2 Gestión ante el Poder Legislativo para proponer modificaciones a leyes y puntos de acuerdo sobre la materia. I.1.E.3 Gestionar ante los 46 ayuntamientos la propuesta de modificación a los reglamentos municipales pertinentes para su enriquecimiento y alineación. I.1.E.4 Redimensionar la carga regulatoria desde una perspectiva integral y midiendo el peso que tendrá su observancia en la actuación gubernamental y ciudadana.

I.2 Promover el fortalecimiento del marco jurídico de los tres poderes del Estado y municipal, a fin de garantizar la aplicación de sanciones en las acciones de corrupción de servidores públicos y particulares, observando su correcta alineación a las leyes federales respectivas.	I.2.E.1 Proponer la mejora del marco jurídico, ante el Poder Legislativo, para asegurar que las autoridades competentes cuenten con atribuciones suficientes para sancionar actos de corrupción. I.2.E.2 Garantizar un inventario de la normativa aplicable Estatal y Municipal para evitar que la sobreregulación facilite actos de corrupción. I.2.E.3 Atraer legislaciones internacionales y nacionales de reconocido crédito y eficacia en anticorrupción.
I.3 Garantizar un marco jurídico amplio e integral sobre el manejo de los recursos públicos en los tres poderes del Estado y los municipios.	I.3.E.1 Identificar la normativa que incide en la presupuestación y distribución de los recursos. I.3.E.2 Proponer al Poder Legislativo modificaciones para actualizar y redimensionar el marco jurídico, para garantizar que el uso de los recursos públicos cuente con elementos que permitan la libre participación, inhiban la captura presupuestal y promueva la distribución universal de los recursos; asegurar la alineación reglamentaria municipal con la estatal en materia de uso de los recursos y su gasto, así como en el tema de la transparencia, tanto en el ingreso como en la asignación del presupuesto.

II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Los niveles de transparencia y rendición de cuentas son el termómetro que indica el nivel de madurez de la gestión gubernamental y permite a la ciudadanía conocer y evaluar a sus gobernantes y representantes.

OBJETIVOS SEXENALES



EJE II. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL	
OBJETIVOS SEXENALES	ESTRATEGIAS SEXENALES
II.1 Garantizar la estandarización de la información que por ley es pública, a fin de que sea sencillo para la ciudadanía su ubicación y lectura.	II.1.E.1 Diagnóstico sobre el uso de la información y el nivel de estandarización actuales. II.1.E.2 Establecer la política estatal sobre estandarización de información pública. II.1.E.3 Instaurar directrices para el conocimiento, aplicación y evaluación de la política en materia de estandarización.

II.2 Garantizar la construcción de un padrón único de beneficiarios de programas sociales estatales y municipales.	II.2.E.1 Suscitar la creación de un padrón de programas sociales y asistenciales, tanto del estado como de los municipios, que incorpore el padrón de beneficiarios, así como su mecanismos de actualización, garantizando que cuente con la totalidad de parámetros establecidos por SEDESOL. II.2.E.2 Promover la obtención de un diagnóstico sobre los programas sociales y asistenciales que se operan en el estado y sus municipios.
II.3 Garantizar la rendición de cuentas tanto de los servidores públicos como de la administración de los recursos, desde su recaudación hasta el gasto.	II.3.E.1 Establecer el mecanismo de verificación de autenticidad de las declaraciones 3 de 3. II.3.E.2 Promover la elaboración de un diagnóstico amplio y profundo sobre los mecanismos de rendición de cuentas que los tres poderes del Estado y los municipios tienen. II.3.E.3 Establecer la política Estatal de rendición de cuentas.
II.4 Integración de sistemas de información estatal y municipal.	II.4.E.1 Regir los principios y bases para el establecimiento del Sistemas Único de información. II.4.E.2 Establecer mecanismos de intercambio de información entre instancias nacionales, estatales y municipales.

III. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL TRANSVERSAL

El mejoramiento continuo del actuar gubernamental, así como la estandarización son cruciales para inhibir prácticas de corrupción, razón por la cual se hace necesario que se trabaje de forma permanente en la adopción de mejores prácticas en el quehacer gubernamental.

OBJETIVOS SEXENALES



EJE III. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL TRANSVERSAL	
OBJETIVOS SEXENALES	ESTRATEGIAS SEXENALES
III.1 Consolidar las funciones anticorrupción a fin de hacer un gobierno con mayor integridad.	III.1.E.1 Garantizar la homologación de procesos, principios, criterios, técnicas, control y normas para la vigilancia y sanción de actos de corrupción. III.1.E.2 Establecer canales variados de recepción de denuncias inmediatas para la ciudadanía.

III.2 Eliminar la captura de puestos públicos por motivo de pago de favores.	III.2.E.1 Obtener un diagnóstico del proceso de reclutamiento y selección de servidores públicos. III.2.E.2 Promover la elaboración de un diagnóstico de los tres poderes del Estado y municipios, partiendo de los secretarios o sus equivalentes hasta los niveles intermedios, confrontados al servidor público con el perfil del puesto y su vínculo con partidos políticos, y parientes y/o amistades. III.2.E.3 Redimensionar el sistema de ingreso, capacitación y profesionalización de los servidores públicos. III.2.E.4 Retomar y modernizar el servicio civil de carrera, sumando en ello el mérito a la profesionalización.
III.3 Contar con un mapa de riesgos de la corrupción para la toma de decisiones.	III.3.E.1 Suscitar la elaboración de un mapa de riesgos de la corrupción. III.3.E.2 Establecer estrategias para la prevención, disuasión y monitoreo de actos de corrupción. III.3.E.3 Plan estatal de prevención alineado al Sistema Nacional de Fiscalización.
III.4 Establecer la obligatoriedad de la automatización de trámites y servicios para disminuir y/o mejorar los puntos de contacto con la ciudadanía.	III.4.E.1 Con base al mapa de riesgos de la corrupción, definir los trámites y servicios que en los tres poderes del Estado y municipios que deben ser simplificados mediante la automatización. III.4.E.2 Certificar los servicios y trámites de alto riesgo ante instancias internacionales y nacionales de integridad.

III.5 Garantizar la implementación del modelo de Programa de Integridad Empresarial.	III.5.E.1 Dar a conocer la política de integridad, ya definida en el SNF (Sistema Nacional de Fiscalización). III.5.E.2 Contar con un diagnóstico de los padrones de proveedores estatales y municipales, que identifique cuando menos: sus niveles de actualización y depuración, que no se encuentren en las listas negra del SAT, o como no localizados.
III.6 Buenas Prácticas.	III.6.E.1 Integrar equipos multidisciplinarios para investigar cualquier indicio de corrupción o actividades sospechosas. III.6.E.2 Contar con puntos de recepción anónima de denuncias por parte de los servidores públicos. III.6.E.3 Contar con herramientas para el conocimiento de servidores públicos y particulares sobre de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato tales como: • Cartera de instructores internos. • Proporcionar asesoría. • Guías comprensibles y accesibles sobre las legislaciones y normas que competan a las empresas.

IV. CONSOLIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hoy por hoy la ciudadanía está ocupándose de la actuación gubernamental, razón por la cual es indispensable que su participación tenga un papel preponderante y que se generen los mecanismos que permitan un impacto positivo en la disminución de los riesgos de corrupción.

OBJETIVOS SEXENALES



EJE IV. CONSOLIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
OBJETIVOS SEXENALES	ESTRATEGIAS SEXENALES
IV.1 Medición sobre el impacto de la participación ciudadana en el quehacer gubernamental.	IV.1.E.1 Obtener un diagnóstico sobre los mecanismos de participación ciudadana y su impacto en el quehacer gubernamental. IV.1.E.2 Establecer los principios, criterios y lineamientos para la conformación de consejos ciudadanos para la vigilancia y el control con perspectiva preventiva.

IV.2 Normar la presencia de participación ciudadana en puntos de riesgo.	IV.2.E.1 Con base al mapa de riesgos de la corrupción, proponer reformas a las leyes y reglamentos del Estado y los municipios para asegurar la presencia ciudadana en ellos. IV.2.E.2 Establecer los mecanismos de monitoreo y evaluación del impacto de la presencia ciudadana para inhibir la corrupción en puntos de alto riesgo.
IV.3 Garantizar que los medios electrónicos gubernamentales permitan la comunicación bidireccional con la sociedad.	IV.3.E.1 Motivar la elaboración de un diagnóstico que dé cuenta sobre los medios electrónicos que los tres poderes del Estado y los municipios operan a favor de la sociedad. IV.3.E.2 Generar los mecanismos de participación activa en ambas direcciones: Gobierno-sociedad-gobierno, asegurando que los medios electrónicos contemplen información y/o interacciones bidireccionales.
IV.4 Generación de capital social para la prevención, vigilancia y disuasión de actos de corrupción.	IV.4.E.1 Dictaminar las herramientas que deben de suministrarse a la ciudadanía participante y exhortar su proveeduría en los tres poderes del Estado y los municipios. IV.4.E.2 Establecer un catálogo único de capacitación y desarrollo para la ciudadanía que participa en acciones anticorrupción. IV.4.E.3 Establecer un mecanismo que certifique la integridad de las personas que participan en acciones anticorrupción. IV.4.E.4 Generar códigos de ética para consejos ciudadanos.

11. Mecanismos de coordinación

La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, prioriza enfáticamente la acción de coordinación como eje central de su objetivo. Los artículos que dan cuenta de este imperativo, son:

Artículos 1, 9, 10, 15, 22, 36, 37, 45, 50, 51 Y 52
cuya síntesis es la siguiente:

ORGANISMO	NÚMERO DE SESIONES
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN	- Previa convocatoria.
COMITÉ COORDINADOR	- Cada tres meses. - Las extraordinarias que se consideren convenientes.
COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	- Cuando así se requiera, convocados por la presidencia o a petición de la mayoría de sus integrantes.
ÓRGANO DE GOBIERNO	- Cuatro sesiones ordinarias por año. - Las extraordinarias que se consideren convenientes.
COMISIÓN EJECUTIVA	- En los términos que establezca el Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva.
SISTEMA ESTATAL DE FISCALIZACIÓN	- Cada seis meses. - Extraordinarias cuantas veces sea necesario.

Con el propósito de dar un cumplimiento con mayor eficacia a la labor de coordinación, se proponen las siguientes acciones:

1. Establecer las directrices de la coordinación entre todos los entes que obliga la Ley.
2. Definir los procesos y formatos para el desarrollo de los mecanismos de coordinación.
3. Establecer una agenda conjunta de temas que deben ser tratados en coordinación para su homologación, discusión y en su caso aprobación.
4. Estructurar comisiones de trabajo.
5. Diseñar e implementar las condiciones necesarias para que los mecanismos de coordinación que se definan puedan ser públicos y abiertos.
6. Normar los mecanismos de coordinación.

**Y LOS SIGUIENTES MECANISMOS
PARA ROBUSTECER LA
COORDINACIÓN:**

a. Para el Comité Coordinador:

- Los enlaces reunirse cada 15 días.
- Las comisiones sesionar cuantas veces sea necesario.
- Con el Gobernador y el gabinete ampliado una vez al año en conjunción con el Comité de Participación Ciudadana.

- Con el Poder Legislativo por invitación con las comisiones y/o instancias que se requieran.
- Con el Poder Judicial dos veces al año a través del Consejo en la segunda quincena de enero y julio en conjunción con el Comité de Participación Ciudadana.
- Con el Sistema Estatal de Fiscalización semestralmente en conjunción con el Comité de Participación Ciudadana.
- Con la Alianza de Contralores dos veces al año para planear y evaluar, en los meses de septiembre y enero respectivamente, en conjunción con el Comité de Participación ciudadana.
- Con alcaldes y/o funcionarios de los gobiernos municipales por invitación cuando sea necesario.

b. Para el Comité de Participación Ciudadana:

- Una sesión semanal.
- Con el Poder Legislativo por invitación con las comisiones y/o instancias que se requieran.
- Con alcaldes y/o funcionarios de los gobiernos municipales por invitación cuando sea necesario.
- Con los representantes estatales de la Red Ciudadana bimestralmente.

12. Sistema de seguimiento y evaluación: perspectiva cualitativa y cuantitativa

Si deseamos avanzar, debemos evaluar

La confianza en el Sistema Estatal Anticorrupción y la convicción de su pertinencia, radican en el alcance de logros y resultados que están resolviendo dolencias e indignaciones públicas, así como en la coordinación palpable de las instituciones que lo conforman y la alineación irrefutable en su actuar.

Tener un Plan Rector no es suficiente, ya que puede quedar como un conjunto de buenas intenciones, se debe transitar a la evaluación firme y permanente ya que es el único camino que hace garante el avance en el combate a la corrupción.

Ahora bien, todo sistema de seguimiento y evaluación democrático exige sumar a todos los actores clave que en él inciden y ponderar el involucramiento de la sociedad civil como actor ideal para esta causa.

Este Sistema de Seguimiento y Evaluación se caracteriza por ser incluyente, potenciador de los esfuerzos invertidos en la realización del Plan Rector, medirá las experiencias exitosas, pero también los rezagos y omisiones en el quehacer de abatir la corrupción en nuestro estado.

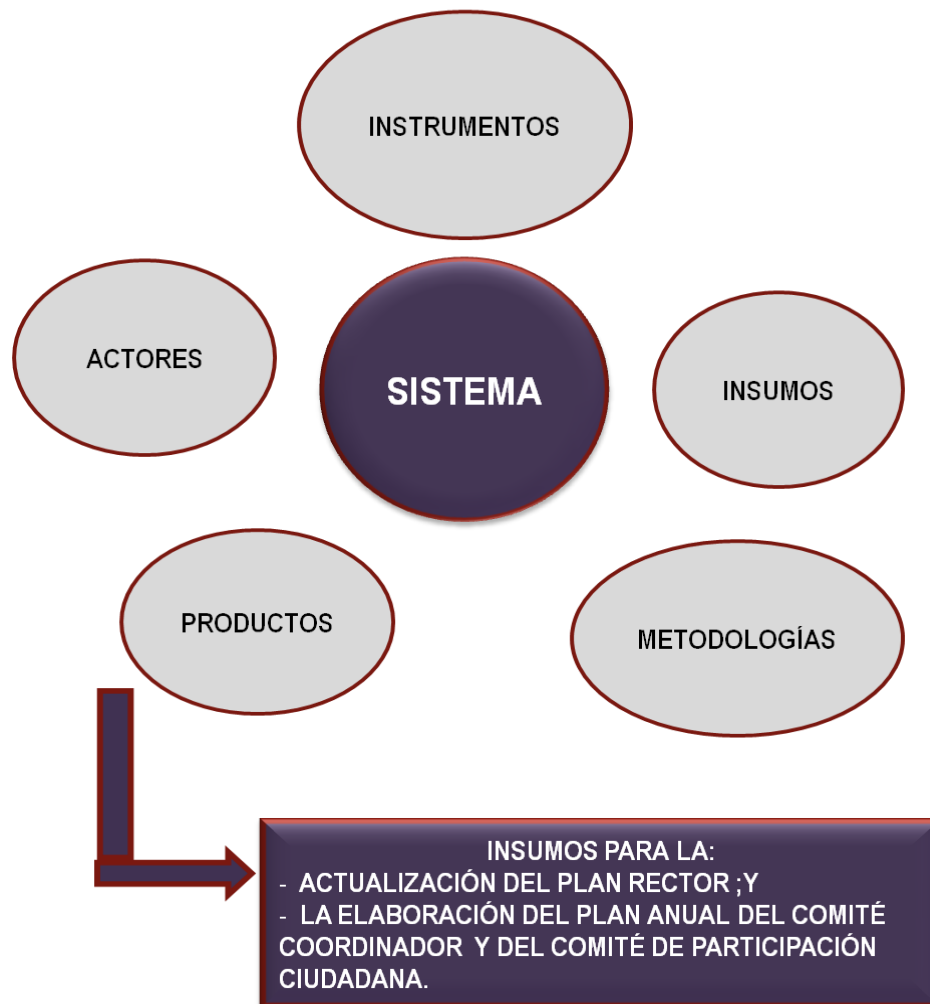
La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato indica su estructura en cuatro grandes órganos:

- El Comité Coordinador;
- El Comité de Participación Ciudadana;
- El Sistema Estatal de Fiscalización; y
- Los municipios a través de sus contralorías.

Son sus integrantes, luego entonces, quienes velarán por la congruencia del Programa de Gobierno y los planes y programas anuales de cara al Plan Rector, identificar los avances y señalar los rezagos y omisiones será una tarea que tanto el Comité Coordinador, como el Comité de Participación Ciudadana con apoyo de la Secretaría Ejecutiva llevarán a cabo, involucrando a la sociedad en este cometido.

Es un Sistema de Seguimiento y Evaluación que coadyuvará decididamente en elevar la eficacia y eficiencia del desarrollo del Plan Rector.

COMPONENTES DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

12.1 Actores

- Sistema Estatal Anticorrupción.
- Poder Legislativo: Diputados, Órgano Interno de Control.
- Poder Judicial: Órgano Interno de Control.
- Órganos internos de control municipales.
- Organismos no Gubernamentales.
- Ciudadanía en general.

12.2 Instrumentos

- A. Metodología de alineación de planes y programas anuales al Plan Rector para garantizar sinergia anticorrupción de:
 - Programa de Gobierno.
 - Plan anual del Comité Coordinador.
 - Plan anual del Comité de Participación Ciudadana.
 - Plan anual del Sistema de Fiscalización.
 - Planes anuales de los entes que conforman el Comité Coordinador.
 - Plan anual de los órganos internos de control del Estado y sus municipios.
- B. Síntesis de reportes de informes anuales para tener un insumo para la planeación del siguiente periodo, coadyuvando con ello a la alineación.
- C. Encuestas ciudadanas, para sumar su percepción.
- D. Mecanismos de seguimiento.

12.3 Insumos para la alineación anual de Planes y Programas:

- ✓ Plan Rector.
- ✓ Metodología de alineación aprobada.
- ✓ Síntesis de reportes de informes anuales.
- ✓ Reporte de la encuesta anticorrupción aplicada a organismos no gubernamentales.
- ✓ Reporte de encuesta anticorrupción de percepción ciudadana.
- ✓ Reporte anual de minutas de sesiones del Comité Coordinador y de Participación ciudadana.

12.4 Metodologías

A. ALINEACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS

Responsable: Secretaría Ejecutiva.

1. Presentar propuesta metodológica ante el Comité Coordinador para garantizar la alineación de los Planes y Programas Anuales.
2. Obtener la aprobación de la metodología.
3. Enviar a los entes involucrados los insumos y metodología para la alineación de sus programas anuales.
4. Diseñar y elaborar un documento de congruencia institucional.

B. REPORTE SÍNTESIS DE INFORMES ANUALES

Responsable: Secretaría Ejecutiva.

1. Elaborar síntesis de informes anuales sobre la perspectiva de su uso como insumo para la planeación de la siguiente anualidad.
2. Proponer la síntesis de informes anuales al Comité Coordinador para su aprobación y uso.
3. Envío de reporte síntesis de informes anuales aprobado a las entidades correspondientes.

C. ENCUESTAS DE PERCEPCIÓN CIUDADANAS

Se proponen dos tipos de encuestas a ser aplicadas, una para organismos no gubernamentales y otra para la ciudadanía en general.

Responsable: Comité de Participación Ciudadana y Secretaría Ejecutiva.

- a. Definición de encuestas.
- b. Definición de método electrónico y/o presencial de aplicación y obtención de resultados.
- c. Definición de directorio de organismos no gubernamentales y georeferenciación para encuestar presencialmente.
- d. Definición de estrategia de invitación a participar.

- e. Presentación de propuesta ante el Comité Coordinador para su revisión y aprobación.
- f. Ejecución y seguimiento.
- g. Procesamiento de la información recibida.
- h. Elaboración de reportes de resultados.
- i. Presentación del reporte de resultados al Comité Coordinador para su aprobación.
- j. Publicación.

D. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO

Responsables: Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana y Secretaría Ejecutiva

1. Definición de agendas de sesiones.
2. Definición de orden del día.
3. Ejecución de sesiones.
4. Elaboración de minutas de sesiones destacando avances y logros, rezagos y omisiones, así como nuevos acuerdos.
5. Publicación de síntesis de minutas.
6. Elaboración anual de reporte de minutas.

12.5 PRODUCTOS

- A. Documento de congruencia institucional.
- B. Síntesis de reportes de informes anuales.
- C. Reportes de resultados de las encuestas de participación ciudadana.
- D. Reporte anual de minutas de sesiones del Comité Coordinador y de Participación ciudadana.
- ✓ Plan Rector Actualizado.

13. Transición a nuevos paradigmas ante la corrupción

Es consabido que las creencias que las personas tienen respecto al contexto en que se desenvuelven y desarrollan determinan su manera de percibir el mundo, tomar decisiones y actuar.

Las creencias sobre la corrupción no escapan a este proceso, por lo que su transformación debe ser la consecuencia de acciones en pro de ello.

Los integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción han identificado algunos de estos paradigmas y han empeñado los contenidos de este Plan Rector para contribuir a transitar hacia nuevos paradigmas.

Esta es la propuesta:

PARADIGMA ACTUAL	TRANSICIÓN	NUEVO PARADIGMA
La corrupción es un acto unilateral ya que siempre está del lado de los políticos y funcionarios públicos.		La corrupción se da en un acto bilateral entre servidores públicos y particulares.
Todos los servidores públicos son corruptos.		Los servidores públicos están exentos de actos de corrupción. Pocos servidores públicos son corruptos.
La corrupción no va a acabar jamás.		La corrupción va a terminar con el actuar íntegro de ciudadanos y autoridades.
Los actos de corrupción solo son cuando hay grandes cantidades económicas de por medio.		Cualquier acto deshonesto es corrupción.
El que no tranza no avanza.		El que no tranza avanza con dignidad.
Ante la riqueza espontánea de una persona se dice: “si la supo hacer”.		El que se enriquece de manera “espontánea” y rápida es señalado como corrupto.

PARADIGMA ACTUAL	TRANSICIÓN	NUEVO PARADIGMA
En México la corrupción es cultural, lo traemos en la sangre.		Los mexicanos somos íntegros.
No proceden las denuncias de corrupción.		Toda denuncia es investigada.
Las instituciones más corruptas son las policías y los partidos políticos.		La policía y partidos políticos son ejemplares por su conducción íntegra.
No se hace nada a menos de que sean amigos o tengan contactos.		Toda persona que requiere los servicios de gobierno es atendida con eficacia y eficiencia.
La sociedad no es corrupta.		Los particulares son corresponsables ante un acto de corrupción.
No hay consecuencias para los corruptos.		Toda persona que comete actos de corrupción se castiga con firmeza.

FUENTE: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. Consultado el 1 noviembre, 2018. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
- BID. (2010). Metodología para el Diagnóstico, Prevención y Control de la Corrupción en Programas de Seguridad Ciudadana. Sector de capacidad institucional y finanzas.
- Casar, M. A. (Mayo 2015). Anatomía de la Corrupción. México: IMCO.
- CEPAL. División de Desarrollo Social. (2007). La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas. Chile: Serie Políticas Sociales.
- CIDE. (2014). Mecanismos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas del Gobierno del Estado de Guanajuato. Libro Blanco. México: CIDE.
- COFECE. (2016). Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia: análisis de la normativa estatal. México: COFECE.
- COFECE. (2018). Agenda de competencia para un ejercicio integrado en las contrataciones públicas.
- COPARMEX. (2018). Propuestas Guanajuato. León: COPARMEX.
- IMCO. (2011). Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México. México: IMCO.
- IMCO. (2015). La Corrupción en México: transamos y no avanzamos. México.: IMCO.
- IMCO. (8 de Octubre de 2018). Instituto Mexicano de Competitividad. Obtenido de <http://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Anticorrupci%C3%B3n/%C3%8Dndice%20Legal%20de%20Obra%20P%C3%BAblica/2018/Documentos%20de%20resultados/01%20IOP%202018%20Presentaci%C3%B3n.pdf>
- IMCO. (1 de Octubre de 2018). Instituto Mexicano para la Competitividad. Obtenido de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/DOCUMENTO_AN%C3%81LISIS_IIEG2018_FINAL_8Oct18.pdf
- IMCO. (11 de Octubre de 2018). Instituto Mexicano para la Competitividad. Obtenido de <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>

INEGI. (4 de Septiembre de 2018). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corrupcion2016_0.pdf

INEGI. (6 de Septiembre de 2018). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

INEGI. (7 de Octubre de 2018). Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía. Obtenido de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf

Instituto de Ciencia Política. (2011). Diagnóstico sobre corrupción en Uruguay. . Uruguay: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Plan Estatal de Desarrollo 2040.

PNUD. (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano. 2013-2014.: Seguridad Ciudadana. Diagnóstico y propuestas para América Latina. New York: PNUD.

Portal de Diputados. (3 de Septiembre de 2018). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Obtenido de . <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

Transparencia Mexicana. (8 de Octubre de 2018). Transparencia Mexicana. Obtenido de <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>

UNODC. (5 de Septiembre de 2018). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Obtenido de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_conventions.pdf

World Justice Project. (10 de Octubre de 2018). World Justice Project. Obtenido de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition.pdf>

COMITÉ COORDINADOR

Dra. Arminda Balbuena Cisneros
Presidenta

Dr. Román Gustavo Méndez Navarrete
Integrante del Comité de Participación
Ciudadana

Mtro. Javier Pérez Salazar
Titular de la Auditoría Superior del Estado

Lic. Marco Antonio Medina Torres
Titular de la Fiscalía Especializada en
Combate a la Corrupción

C.P. Marisol de Lourdes Ruenes Torres
Titular de la Secretaría de la Transparencia
y Rendición de Cuentas

Lic. Pablo López Zuloaga
Representante del Consejo del Poder
Judicial

Lic. Ma. de los Angeles Ducoing Valdepeña
Comisionada Presidenta del Instituto de
Acceso a la Información Pública para el
Estado de Guanajuato

Lic. Antonia Guillermina Valdovino Guzmán
Presidenta del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de Guanajuato

Lic. Sandra María Gómez Luna
Encargada de Despacho de la Contraloría
Interna de León, Representante de los
órganos internos de control de la Región II

C.P. Daniel Durán Cadena
Representante de los órganos internos de
control de la Región III

Lic. Guillermo Patiño Barragán
Representante de los órganos internos de
control de la Región IV

Lic. Alejandra López Rodríguez
Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva
del Sistema Estatal Anticorrupción de
Guanajuato.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dra. Arminda Balbuena Cisneros
Presidenta

Dr. Román Gustavo Méndez Navarrete
Integrante

Mtro. Jaime Fernando Revilla Guerrero
Integrante

Mtra. Hilda Marisa Venegas Barboza
Integrante

Mtro. Julio César Rodríguez Fonseca
Integrante

El presente documento fue aprobado por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, en cumplimiento al artículo 10, fracciones I, II, III, IV y V de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, en sesión extraordinaria celebrada el día 6 de noviembre de 2018.