



POLÍTICA  
ESTATAL  
ANTICORRUPCIÓN



Sistema Estatal Anticorrupción  
de San Luis Potosí

## **Documento de trabajo**

Política Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí

## **Derechos del documento**

Comité Coordinador, Comisión Ejecutiva y Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí

Universidad Autónoma de San Luis Potosí – Centro de Investigación y Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración

## **Autores:**

(Coordinador) Dr. Mario Eduardo Ibarra Cortés

Dr. Louis Valentin Mballa

Dr. Miguel Ángel Vega Campos

Mtro. José Luis González Madrigal

Mtra. Hilda Lorena Borjas

## **Acerca de la elaboración del documento**

El documento presentado forma parte de un proyecto realizado con presupuesto de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí, documento que forma parte de la Política Estatal Anticorrupción, corresponde a un ejercicio analítico realizado en colaboración, que integró la estructura académica de la UASLP, para la cual fue indispensable la colaboración y apoyo de las distintas unidades regionales. Se agradece su especial colaboración a:

Dra. Ma. Patricia Torres Rivera

Dr. Pablo Martínez González

## INTEGRANTES DEL COMITÉ COORDINADOR



**LIC. EFRAÍN ARRIOLA ORTIZ**  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA



**C.P. EDITH VIRGINIA MUÑOZ GUTIÉRREZ**  
ENCARGADA DE DESPACHO DE LA  
AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



**LIC. FELIPE AURELIO TORRES ZÚÑIGA**  
FISCAL ESPECIALIZADO EN DELITOS  
RELACIONADOS CON HECHOS DE  
CORRUPCIÓN



**LIC. LILIA VILLAFUERTE ZAVALA**  
CONTRALORA GENERAL DEL ESTADO



**LIC. JESÚS JAVIER DELGADO SAM**  
CONSEJERO DE LA JUDICATURA DEL PODER  
JUDICIAL DEL ESTADO



**LIC. DAVID ENRIQUE MENCHACA ZÚÑIGA**  
COMISIONADO PRESIDENTE DE LA  
COMISIÓN ESTATAL DE GARANTÍA Y ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



**LIC. MA. EUGENIA REYNA MASCORRO**  
MAGISTRADA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL DE  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA

## INTEGRANTES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA

**MTRO. JESÚS RAFAEL RODRÍGUEZ LÓPEZ**  
SECRETARIO TÉCNICO DE LA SECRETARÍA  
EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL  
ANTICORRUPCIÓN

**ARQ. LAURA MORENO MARTÍNEZ**  
INTEGRANTE NUMERARIA DEL COMITÉ DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**ARQ. JUAN RAMÓN INFANTE GUERRERO**  
INTEGRANTE NUMERARIO DEL COMITÉ DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**DRA. RITA ANGÉLICA ZARATE MADRID**  
INTEGRANTE NUMERARIA DEL COMITÉ DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**DR. COSME ROBLEDO GÓMEZ**  
INTEGRANTE NUMERARIO DEL COMITÉ DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

# Índice General

---

1. Resumen ejecutivo .....	07
2. Antecedentes .....	21
3. Introducción .....	27
4. Marco normativo .....	35
4.1. Convenciones internacionales .....	37
4.2. Legislación federal .....	38
4.3. Normativa estatal .....	40
5. Fundamento jurídico .....	43
6. Proceso de Integración de la Política Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí .....	66
7. Problematicación del fenómeno de la corrupción en San Luis Potosí.....	77
7.1. Acercamiento conceptual y referencial de la Corrupción.....	79
7.2. Aproximaciones teóricas a la corrupción .....	83
7.3. La corrupción desde el enfoque de la complejidad .....	88
7.4. La complejidad de la corrupción y sus unidades de análisis .....	100
7.5 Soluciones integrales para la complejidad de la corrupción: el triple efecto de las políticas públicas.....	118

7.6. Corrupción, impunidad, arbitrariedad y abuso de poder: pendientes de la gestión pública y de la participación ciudadana en México . . . .	125
7.7. Modelo de gestión del Sistema Estatal Anticorrupción como paradigma explicativo de la gobernabilidad . . . . .	130
<b>8. Diagnóstico . . . . .</b>	<b>140</b>
8.1. La corrupción estatal vista desde fuera . . . . .	144
8.2. La percepción de la corrupción según los habitantes de San Luis Potosí: Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción (EEPC) 2021 . . . . .	162
8.3. La situación de la corrupción según sectores estratégicos . . . . .	204
8.4. Consideraciones sobre el diagnóstico . . . . .	295
<b>9. Prioridades de política pública . . . . .</b>	<b>300</b>
<b>10. Implementación y evaluación . . . . .</b>	<b>311</b>
10.1. Implementación . . . . .	312
10.2. Alineación de la PEA con la Política Nacional Anticorrupción . . . . .	325
10.3. Evaluación . . . . .	328
<b>Referencias bibliográficas . . . . .</b>	<b>334</b>



# 01

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La corrupción, más allá de sus diferentes causas, consecuencias e impactos en las sociedades, es percibida como un fracaso de la justicia social; fracaso que amenaza la supervivencia de los distintos sistemas políticos y estructuras institucionales, con capturar al Estado y reducirlo en un conjunto inorgánico de luchas por intereses personales.

El presente documento tiene el objetivo de presentar un diagnóstico situacional del estado que guarda la corrupción en San Luis Potosí, mismo que se erige como punto de partida en la construcción de una Política Estatal Anticorrupción (PEA). Para su construcción, el diagnóstico se realizó con base en el proceso identificado en la figura 1.



# Figura 1

01

PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL DIAGNÓSTICO



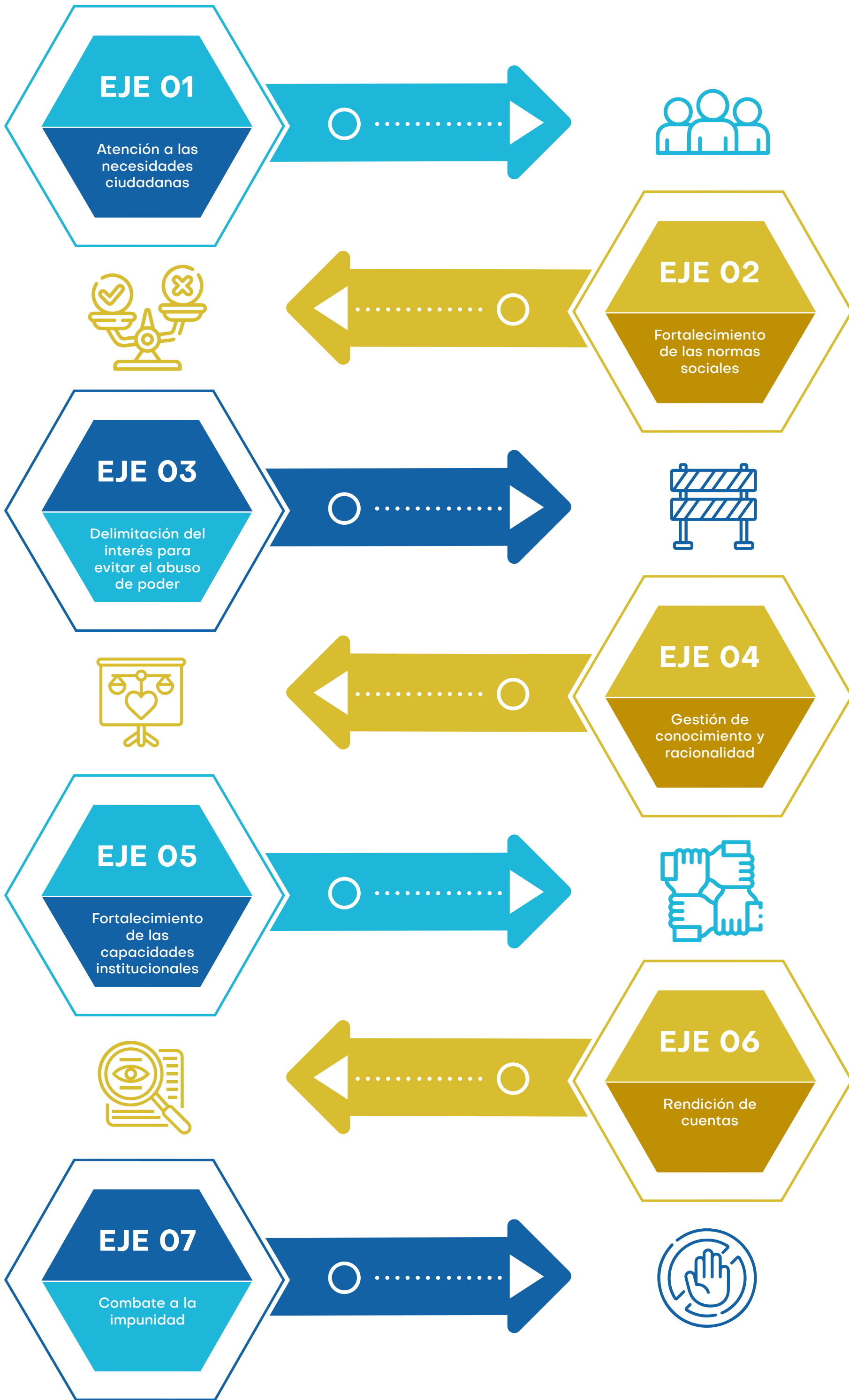
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Para alcanzar el objetivo establecido, se optó por la ejecución de un análisis del fenómeno de la corrupción desde una perspectiva holística, con apego a los principios básicos de la teoría de la complejidad; perspectiva que propició una estructuración sistémica de la corrupción en torno a las siete unidades de análisis siguientes: necesidades ciudadanas; normas sociales; conocimiento y la racionalidad; interés definido en términos de poder; capacidad institucional; rendición de cuentas, e impunidad.

Con base en esa estructuración sistémica de la corrupción y de los resultados obtenidos tanto de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción (EEPC) 2021, así como de las entrevistas realizadas a diversos actores estratégicos, se definieron los principales ejes que habrán de servir de plataforma para la construcción de la PEA en San Luis Potosí. Esos ejes son representados en la figura 2.

# Figura 2

EJES PROPUESTOS PARA LA PEA DE SAN LUIS POTOSÍ



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A través de la definición de estos ejes, se establecieron las prioridades siguientes:

# Figura 3 | Eje 1

ATENCIÓN A LAS NECESIDADES CIUDADANAS



# 01

01

Generar mecanismos adecuados para el acompañamiento y asesoría de la ciudadanía, en cuanto a la denuncia de actos de corrupción por parte de los servidores públicos estatales y municipales de San Luis Potosí.

02

Fomentar la simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros, para una atención expedita de las necesidades de los ciudadanos.

03

Verificar la operación de los programas presupuestarios con base en derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.

04

Implementar y fortalecer los mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios, que ejercen las entidades y dependencias de la administración pública, verificando su apego a las necesidades reales de la ciudadanía.

05

Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos, a través de la evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva en el estado de San Luis Potosí.

06

Generar un sistema único que integre información sobre las políticas y programas sociales, así como un padrón de beneficiarios, de manera que pueda verificarse el apego de estas a los requerimientos ciudadanos.

07

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

08

Implementar un sistema que permita registrar actos o conductas corruptas de los servidores públicos estatales y municipales de San Luis Potosí, denunciados por la ciudadanía, de tal modo que los insumos de dicho sistema fortalezcan de manera transversal el diseño y aplicación de políticas públicas anticorrupción.

09

Reconocer públicamente a las instituciones gubernamentales del estado y municipios de San Luis Potosí, mejor calificadas por la ciudadanía, en cuanto a la calidad y honestidad en la prestación de sus servicios para la atención de sus necesidades.

10

Promover la participación efectiva de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, de tal forma que ello mejore los mecanismos de verificación y atención de las necesidades de la ciudadanía.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Figura 4 | Eje 2

FORTALECIMIENTO DE LAS  
NORMAS SOCIALES



# 01

**11**

Promover al sistema educativo estatal actividades de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.

**12**

Verificar el grado de conocimiento y aplicación de los manuales de ética y conducta por parte de los servidores públicos estatales y municipales de San Luis Potosí.

**13**

Elaborar una política pública de integridad que refiere al alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público.

**14**

Homologar criterios a escala estatal para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, con el fin de sensibilizar a la ciudadanía acerca de sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.

**15**

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

**16**

Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva la cultura de colaboración social en el estado de San Luis Potosí.

**17**

Crear y difundir un decálogo de los derechos y obligaciones que tiene el ciudadano en la solicitud de servicios públicos a nivel estatal y municipal.

**18**

Detectar y atender necesidades de capacitación, en materia de la observancia de normas sociales en el ejercicio público en el estado y los municipios.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Figura 5 | Eje 3

DELIMITACIÓN DEL INTERÉS PARA EVITAR EL ABUSO DE PODER



# 01

**19**

Fomentar una cultura de priorización del interés público ante los intereses individuales en el ejercicio de servicio público.

**20**

Identificar esquemas en la conformación de coaliciones entre los diferentes grupos de interés públicos y privados (cámaras empresariales, organizaciones políticas y de la sociedad civil) vigentes en el estado, para hacer converger sus intereses en beneficio de la ciudadanía.

**21**

Fomentar procesos convergentes de colaboración y coparticipación entre las distintas coaliciones para que el poder y los intereses colectivos de esos actores establezcan un nuevo contrato social entre ellos y la administración pública.

**22**

Fomentar la creación y funcionamiento de organizaciones ciudadanas susceptibles de fungir como contrapesos frente a los abusos del poder de los agentes públicos para mitigar las consecuencias del auge de la corrupción en el estado.

**23**

Diseñar e implementar mecanismos que atenúen el monopolio del poder, la opacidad y la discrecionalidad a través de la inclusión de la ciudadanía en las decisiones de interés público.

**24**

Proponer mecanismos de redistribución del erario del estado de San Luis Potosí con base en la justicia social y la equidad.

**25**

Combatir la corrupción estructural en términos corrupción estructural=abuso de poder + impunidad - participación ciudadana\* a través de un marco normativo eficiente.

**26**

Fortalecer el papel y funciones del Sistema Estatal Anticorrupción en los procesos de diálogo y comunicación, para generar una convergencia de intereses entre los actores gubernamentales y la ciudadanía.

**27**

Fomentar e implementar experiencias convergentes de intercomunicación y relaciones interinstitucionales entre los diferentes poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Figura 6 | Eje 4

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO  
Y RACIONALIDAD



# 01

**28**

Diseñar e implementar mecanismos de educación ciudadana que aludan al conocimiento relacionado con los alcances de la corrupción y sus impactos.

**29**

Fomentar y difundir a través de las estructuras de comunicación del Estado, información para la concientización de la ciudadanía sobre los daños de los actos de corrupción.

**30**

Establecer mecanismos institucionales que incentiven a los agentes gubernamentales para actuar con estricto apego a la normatividad aplicable.

**31**

Diseñar procesos de prevención, detección, denuncia y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, a través de la inteligencia gubernamental.

**32**

Promover la coordinación de un laboratorio multidisciplinario de políticas públicas y sociales, que ayude a los actores de toma de decisión de los sectores públicos y privados con base en el conocimiento, la investigación y en los diagnósticos científicos en la búsqueda de soluciones integrales a los problemas públicos del estado.

**33**

Promover la coordinación de las estructuras de inteligencia federal y estatal para combatir los delitos relacionados con hechos de corrupción.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Figura 7 | Eje 5

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL



# 01

**34**

Fortalecer la coordinación entre las instituciones que integran el Sistema Estatal Anticorrupción.

**35**

Desarrollar manuales de procedimientos referente a los procesos de contratación y capacitación de los recursos humanos requeridos para las actividades propias del desempeño de sus funciones dentro del Sistema Estatal Anticorrupción.

**36**

Fortalecer la coordinación entre instituciones encargadas de investigar hechos de corrupción, autoridades fiscales y de inteligencia financiera.

**37**

Armonizar la normativa, procesos e instituciones nacionales y locales para el combate a la corrupción.

**38**

Establecer mecanismos que permitan identificar a través de la política pública comparada, las mejores prácticas en materia de combate a la corrupción.

**39**

Consolidar las capacidades institucionales de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción en materia de delitos de corrupción.

**40**

Implementar de manera transversal la Política Estatal Anticorrupción, de acuerdo con el modelo de gobierno abierto en sus cuatro pilares de: rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia e innovación.

**41**

Elaborar indicadores de desempeño para evaluar capacidades, conocimiento y habilidades de los servidores públicos y su responsabilidad para el combate a la corrupción.

**42**

Implementar el servicio profesional de carrera en las instituciones públicas, incluyendo al Sistema Estatal Anticorrupción.

**43**

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

**44**

Promover el diseño y uso de los manuales administrativos (de organización, políticas internas, de procedimientos), por parte de agentes gubernamentales.

**45**

Promover el establecimiento y suscripción de convenios de colaboración entre las instituciones de educación superior del estado y la administración pública para garantizar la formación permanente de los servidores públicos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



# Figura 8 | Eje 6

RENDICIÓN DE CUENTAS



01

**46**

Construir y desarrollar una plataforma digital estatal con una base de datos robusta, equiparada a la desarrollada a nivel nacional, para recabar información que permita la rendición de cuentas de las acciones y decisiones de actos de gobierno.

**47**

Elaborar una política de integridad pública que refiera al alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el gobierno.

**48**

Adoptar, socializar y fortalecer políticas de prevención de conflictos de interés, mediante comités de ética y gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas).

**49**

Promover la confianza y construir capital social a través de la correcta rendición de cuentas.

**50**

Promover el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, implementando la responsabilidad tanto del que corrompe, como el que acepta este acto deshonesto.

**51**

Generar normas y procesos adecuados, así como estructuras de gestión eficaces, que permee en el sistema político, gubernamental y social, que contribuyan a la rendición de cuentas.

**52**

Impulsar un efectivo sistema de auditoría, contraloría y fiscalización.

**53**

Fomentar en las instituciones un comportamiento orientado a la gobernabilidad en términos de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Figura 9 | Eje 7

COMBATE A LA IMPUNIDAD



# 01

**54**

Implementar campañas de sensibilización y acompañamiento a los sectores privado y social, para la apropiación de acciones anticorrupción.

**55**

Instrumentar y difundir herramientas digitales que permitan ejercicios ciudadanos de denuncia y seguimiento a los ejercicios anticorrupción.

**56**

Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto, con énfasis en un diseño de información útil, pertinente y adecuada a las necesidades ciudadanas.

**57**

Consolidar la aplicación de criterios y estándares unificados para las compras, contrataciones y adquisiciones públicas.

**58**

Adoptar prácticas de parlamento abierto en el congreso del estado, con el fin de transparentar a la ciudadanía los procesos legislativos.

**59**

Fomentar el uso de un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, incluyendo el padrón de proveedores, un sistema de contrataciones y reportes abiertos.

**60**

Promover el ejercicio del estado de derecho en la acción pública.

**61**

Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.

**62**

Proponer esquemas de protección legal, laboral y personal para los denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción, así como de servidores públicos que denuncien actos de corrupción dentro de su misma organización.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En definitiva, planteamos que una PEA orientada hacia una solución integral del fenómeno de la corrupción tendrá un triple impacto: el primero, directamente hacia la redefinición de las necesidades sociopolíticas, económicas y culturales de la ciudadanía, debido a que un problema público solucionado desde una perspectiva holística mueve y reforma todos los subsistemas causales de la corrupción. El segundo, hacia el propio gobierno que, de manera implícita, puede experimentar el cambio, progreso y el desarrollo de las unidades gubernamentales, reinventando y redimensionando su contrato social para o con la sociedad. El tercer impacto, sería hacia la reestructuración del subsistema de los problemas públicos, mismo que, con soluciones sistémicas, reforma la agenda del propio gobierno.

Ante el panorama actual, el combate a la corrupción se constituye como una tarea impostergable para San

Luis Potosí. Las acciones y recomendaciones que surgen de este diagnóstico servirán para una adecuación institucional que coadyuve para la eliminación de la opacidad en la que operan buena parte de las agencias gubernamentales, así como la impunidad que permite que algunos servidores públicos incurran en actos de corrupción sin consecuencia. No obstante, el camino es largo y deberán incorporarse nuevas perspectivas y requerimientos desde actores políticos, económicos y sociales que, a mayor madurez de la PEA, reconozcan sus obligaciones para con la sociedad y acompañen al gobierno en el combate a la corrupción.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los detalles metodológicos y referenciales se encuentran disponibles en el documento extenso “Diagnóstico y metodología para la elaboración de la PEA de San Luis Potosí”



**02**

**ANTECEDENTES**

A pesar de identificarse como un problema de interés relevante para la gestión pública, el combate a la corrupción lleva tiempo realizándose mediante esfuerzos descoordinados por cada uno de los niveles de la administración pública (federal, estatal y municipal). En este sentido, la conformación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) desde la normativa federal, estableció un parteaguas de coordinación y sistematización de esfuerzos para el combate a fenómenos de corrupción en todo el país.

A partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 27 de mayo de 2015, de diversas reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, se sentaron las bases para la conformación de un sistema normativo federal; proceso que alcanzó madurez el 18 de julio de 2016, con las leyes secundarias que dieron estructura a un SNA, cuya finalidad es lograr la coordinación

entre las diversas autoridades en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control del ejercicio de recursos públicos.

Lo anterior, impulsó a las entidades federativas y a las instituciones que las integran, al reconocimiento de estos esfuerzos y a la reproducción de un esquema de coordinación a nivel estatal. Asimismo, se han ido conformando los distintos Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA) con un diseño administrativo y normativo en respuesta a la legislación federal.

Para tal fin, las entidades federativas se han volcado a un proceso de adecuación legislativa en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como de prevención, vigilancia, denuncia y sanción de la corrupción. Además de esto, se han establecido procedimientos claros y formales para la definición de comités

coordinadores de los sistemas estatales.

A partir de esta adecuación administrativa y normativa, fue necesario llevar a cabo un proceso de transformación a la estructura organizacional de los estados, propiciando la conformación de fiscalías especializadas en materia anticorrupción, el nombramiento de magistrados competentes en materia de responsabilidades administrativas, y finalmente, la integración de Sistemas Estatales Anticorrupción.

En general, los SEA se conforman a partir de un Comité Coordinador, el cual se apoya de un Consejo de Participación Ciudadana (CPC-SEA), el cual tiene la función de vincular al SEA con las preocupaciones y exigencias de la sociedad civil, así como una Secretaría Ejecutiva (SE-SEA), cuyo propósito es instrumentar y operar la coordinación a nivel estatal de las acciones de com-



bate a la corrupción. El CPC-SEA debe estar conformado por ciudadanos y su presidente tiene participación activa en el Comité Coordinador.

Actualmente, es posible afirmar que estos procedimientos han sido cubiertos a nivel estatal. Como parte de su compromiso para adherirse al SNA, las instituciones públicas de San Luis Potosí han realizado lo anterior y a la fecha el estado cuenta tanto con normativa, como con unidades administrativas u órganos encargados de cada una de las funciones descritas anteriormente; por lo que se pretende concluir este proceso con el diseño de una Política Estatal Anticorrupción (PEA).

Para lograr lo anterior, la SE-SEA consideró necesario instrumentar un diagnóstico general para la construcción de la política estatal anticorrupción de San Luis Potosí, de lo que significa el problema de la corrup-

ción en la entidad federativa, así como del combate a la misma. Con este fin, se realizó un convenio de colaboración con la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), a partir del cual, se desarrollaron diversas actividades de coordinación e investigación que dieron como resultado el diagnóstico estatal anti-corrupción que se presenta en este documento.



**03**

**INTRODUCCIÓN**

El objetivo de este documento es elaborar un diagnóstico situacional de la corrupción en el estado de San Luis Potosí, el cual servirá para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción. Lo recomendable, con base en la información que conforma este diagnóstico, es emprender un camino de búsqueda de soluciones integrales para este problema público; lo cual nos remite al paradigma de la complejidad, utilizado como modelo de análisis y de comprensión de la corrupción desde una perspectiva de Políticas Públicas.

Los ejes y prioridades establecidas en este documento representan una guía operativa que permitirá diseñar las estrategias y líneas de acción, definir los actores y recursos necesarios para emprender un proceso de implementación y evaluación de la PEA en San Luis Potosí. A partir de los hallazgos encontrados, se integraron aquellas prioridades que se requieren para el problema delimita-

do por el contexto local, pero se buscó una alineación con los esfuerzos de la Política Nacional Anticorrupción, reconociendo que el estado es interdependiente de una estructura regional y nacional en términos de gestión pública.

La instrumentación y aplicación de la PEA representa un proceso arduo para toda la administración pública estatal en términos operativos y requiere fundamentarse no solamente en la intencionalidad de resolver el problema público de la corrupción, sino en la voluntad política de los actores de toma de decisión en todos los niveles de gobierno.

El fenómeno de la corrupción es abordado desde diferentes aristas, mismas que tienen distinta etiología y afectan a diversos intereses de modos muy diferentes (Malem, 2014). La corrupción administrativa, la política, la mercantil o la judicial se presentan con peculiaridades específi-

cas, lo que hace que su comprensión y las medidas encaminadas a su control, deban también que ser particulares.

Todos estos tipos de corrupción tienen en común la intención de un servidor público para obtener un beneficio irregular que de otra manera no sería posible conseguir, lo que viola de forma fundamental el deber institucional del puesto al que pertenecen. En este sentido, la corrupción se muestra como una deslealtad hacia la institución a la que se pertenece o en la cual se presta servicio. Su carácter desleal hace que los actos de corrupción se cometan en secreto, o al menos en un marco de discreción y opacidad.

Identificar y entender el proceso que permite y favorece la generación de actos de corrupción, así como las instituciones y actores involucrados fue uno de los objetivos generales de este diagnóstico. Para sistematizar

los hallazgos encontrados, el presente documento consta de seis grandes apartados. El primero refiere a el marco normativo, que tiene como propósito determinar la estructura legal sobre la que descansa la operación y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de San Luis Potosí.

La segunda parte menciona al fundamento jurídico que tiene el objetivo de identificar de manera precisa, cuál es el soporte legal que orienta el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción en San Luis Potosí, de tal manera que ello permita delimitar claramente el alcance de sus acciones, a fin de lograr una mayor efectividad en la lucha contra la corrupción. En este sentido, se realiza una revisión de los instrumentos jurídicos directamente aplicables a nivel federal y estatal.

La tercera parte alude a la metodología utilizada y describe de manera

general cada una de las etapas desarrolladas como parte de la estrategia para la construcción del diagnóstico que se presenta en el documento. Una cuarta parte menciona el acercamiento conceptual y referencial de la corrupción. Asimismo, este acercamiento enfatiza los debates teóricos contemporáneos sobre la corrupción, además de establecer a la teoría de la complejidad como marco de comprensión holística del fenómeno de la corrupción utilizado en este documento.

Una vez considerados los elementos conceptuales pertinentes, acerca de lo que se entiende (y cómo se puede atender) el fenómeno de la corrupción, se desarrolló una representación conceptual de la interacción entre gobierno y ciudadanía, de tal modo que ello facilite la construcción de consensos y procesos decisorios de la Política Estatal Anticorrupción (PEA). Dicha política deberá de incorporar principios, acciones de



transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación de los diferentes actores involucrados en este tema, tales como la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la academia.

El quinto apartado describe y caracteriza el fenómeno de la corrupción en el estado de San Luis Potosí, de tal forma que el diseño de la Política Estatal Anticorrupción sea congruente con la realidad que se vive en el estado en lo particular, pero también en su interrelación con el resto de las demás entidades federativas y como parte del sistema nacional. Por último, se hace una propuesta de la Política Estatal Anticorrupción para San Luis Potosí.

Concebir el fenómeno de manera distinta a la habitual nos permite intentar resolverlo con métodos diferentes a los usuales (Kaiser, 2014). En lugar de comprometernos solamente

en acciones tendientes a cambiar al individuo, podemos orientarnos a modificar las estructuras que permiten, incentivan, o no desinhiben el comportamiento anómalo de los servidores públicos.



**04**

**MARCO  
NORMATIVO**

Como todo esquema de acción formal dentro la gestión pública, las políticas y los procedimientos anti-corrupción se reconocen y sustentan a partir de normativa en términos de prevención, atención y sanción a los hechos de corrupción. Es finalmente la legislación vigente el esquema a partir del cual se rige el comportamiento tanto de los actores que intervienen en los recursos públicos, como de las organizaciones en las que se insertan.

El presente apartado tiene como propósito determinar la estructura legal sobre la que descansa la operación y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí. Cabe resaltar que dicha estructura legal no es estática; más bien, requiere de un proceso de revisión constante para efecto de actualización y efectividad en materia de combate a la corrupción.

No obstante, se enuncian de manera general convenciones y documentos normativos vigentes en la actualidad a nivel internacional, nacional y estatal. Lo anterior no solamente para identificar la estructura que rige el combate a la corrupción, sino también para referir de forma clara aquellas leyes y normas que sustentan la actuación de diversos actores involucrados en la elaboración del presente diagnóstico.

## 4.1. Convenciones internacionales

Como parte del contexto internacional, la lucha anticorrupción se apoya principalmente en las convenciones que se citan a continuación:

1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
2. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos

### 3. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Cabe mencionar que, a pesar de que México se ha destacado por su activismo diplomático al momento de apoyar, firmar y ratificar fervientemente todo instrumento jurídico internacional existente, “en la práctica estos mismos instrumentos son violados de manera repetida por políticos y su personal judicial” (Buscaglia, 2016, p. 136).

## 4.2. Legislación federal

Por lo que respecta al ámbito federal, el marco normativo de actuación del SNA se circunscribe de manera directa, en torno a los siguientes documentos normativos:

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

De manera similar a lo expuesto en torno a las Convenciones Internacionales, actores relevantes del contexto potosino consideran que, aunque la normativa vigente es de considerable volumen, existe una omisión sistemática de dicha legislación por parte de los responsables de la acción pública.

### **4.3. Normativa estatal**

A nivel estatal, la actuación del sistema anticorrupción en San Luis Potosí se apoya directamente en los siguientes instrumentos legales, aunque indirectamente pueden tener aplicación otras normas jurídicas:

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí
2. Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí
3. Código Penal del Estado de San Luis Potosí



4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de San Luis Potosí

5. Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí

6. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí

7. Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí

8. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí

9. Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí

10. Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí

Como se puede observar, la normativa actual que rige las acciones públicas en términos de combate a la corrupción, aplicables para San Luis Potosí, ha alcanzado cierta madurez, por lo que las temáticas y consideraciones que se reconocen dentro de la legislación, se ha fortalecido de forma considerable.

Además de estas normas, resulta conveniente identificar la base sobre la cual se sustenta el funcionamiento del sistema estatal anticorrupción de la entidad federativa, ya que de esa forma se tiene mayor certeza acerca de cuáles son las funciones o atribuciones que le competen a cada uno de los elementos que integran a dicho sistema, en el combate contra la corrupción que se vive en la gestión pública y que invariablemente afecta a la iniciativa privada y a otros actores sociales.



# 05

## FUNDAMENTO JURÍDICO

A partir de lo mostrado en el apartado que antecede, esta parte del documento tiene el objetivo de identificar de manera precisa, cuál es el soporte legal que orienta el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción en San Luis Potosí, de tal manera que ello permita delimitar claramente el alcance de sus acciones, a fin de lograr una mayor efectividad en la lucha contra la corrupción. En este sentido, se realiza una revisión de los instrumentos jurídicos directamente aplicables a nivel federal y bajando hasta el nivel estatal.

En términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el SNA se constituye como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El mismo numeral 113 de la CPEUM estipula que las entidades federativas, como es el caso del estado de San Luis Potosí, establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Siguiendo con la revisión del fundamento jurídico, en términos de acciones en materia anticorrupción, resulta aplicable la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) la cual en términos de su artículo 1, es aplicable en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, para el funcionamiento del SNA previsto en el artículo 113 de la CPEUM, a fin de que las autoridades competentes preven- gan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Del mismo modo, el artículo 2 de la LGSNA, establece los objetivos aplicables en las entidades federativas y municipios del país; entre otras, enumeramos las siguientes fracciones:

I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios [...];

II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;

III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;

IV. 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 [...];

V. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

VI. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;

VII. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización, y

VIII. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Además, el artículo 6 de la LGSNA estipula que:

*El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.*

*Las políticas públicas que establezca el Comité Coordinador del Sistema Nacional deberán ser implementadas por todos los Entes público.*

En el mismo sentido, el artículo 7 de la LGSNA deja en claro que el Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí también forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción; por lo cual, el artículo 36 de la misma LGSNA señala que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcio-



namiento de los sistemas locales atendiendo a las siguientes bases:

I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional;

II. Tendrán acceso a la información pública necesaria, adecuada y oportuna para el mejor desempeño de sus funciones;

III. Las recomendaciones, políticas públicas e informes que emita deberán tener respuesta de los sujetos públicos a quienes se dirija;

IV. Deberán contar con las atribuciones y procedimientos adecuados para dar seguimiento a las recomendaciones, informes y políticas que emitan;

V. Rendirán un informe público a los titulares de los poderes en el que den cuenta de las acciones anticorrupción, los riesgos identificados, los costos potenciales generados y los resultados de

sus recomendaciones. Para este efecto deberán seguir las metodologías que emita el Sistema Nacional;

VI. La presidencia de la instancia de coordinación del Sistema Local deberá corresponder al Consejo de Participación Ciudadana, y

VII. Los integrantes de los consejos de participación ciudadana de las entidades federativas deberán reunir como mínimo los requisitos previstos en esta Ley y ser designados mediante un procedimiento análogo al previsto para el Consejo de Participación Ciudadana.

En San Luis Potosí, se resalta que la integración, organización y el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, se fundamenta en la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí (LSEA), publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el 25 de mayo de 2017, mediante el Decreto 640.

En términos del artículo 6° de la LSEA, el SEA tiene por objeto el establecimiento de principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales en la revisión, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. En este sentido, el SEA está facultado para establecer, articular y evaluar políticas públicas en materia de combate a la corrupción. El SEA se integra por (artículo 7° de la LSEA): I. Los miembros del Comité Coordinador; II. El Comité de Participación Ciudadana, y III. El Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización.

En lo que refiere al Comité Coordinador (CC) este tiene, de acuerdo con el artículo 9° de la LSEA, las siguientes facultades:

1. Aprobar, diseñar y promover la política estatal anticorrupción, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.
2. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación de la política estatal anticorrupción, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva (SE).
3. Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la SE y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales.
4. Requerir información a los entes públicos (los Poderes, Legislativo y Judicial del Estado; los organismos a los que la Constitución Política del Estado otorgue autonomía; las dependencias y entidades de la administración pública estatal; los municipios del Estado de San Luis Potosí, sus dependencias y entidades; la Fiscalía General del Estado; los órganos jurisdiccionales estatales que no formen parte del Poder Judicial del Estado; así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de

los poderes y órganos públicos antes citados) respecto del cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas.

5. Determinar e instrumentar los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción.

6. Emitir recomendaciones públicas ante las autoridades respectivas y darles seguimiento, con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.

7. Establecer los mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

8. Determinar los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre la materia anticorrupción generen las instituciones competentes de los órdenes estatal y municipal.

9. Establecer una plataforma digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el CC pueda establecer políticas integrales, metodología de medición y aprobar los indicadores necesarios para su evaluación.

10. Establecer una Plataforma Digital Estatal que se incorpore a la Plataforma Digital Nacional que posea datos información necesaria.

11. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan.

12. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.

13. Participar, conforme a las leyes en la materia, en los mecanismos de cooperación nacional e internacional para el combate a la corrupción.

Tal como lo señala el artículo 10 de la LSEA, el CC del SEA se integra por: I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC), quien lo presidirá; II. El titular de la Auditoría Superior del Estado; III. El titular de la Fiscalía Especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción; IV. El titular de la Contraloría General del Estado; V. Un representante del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; VI. El presidente de la Comisión Estatal de Garantía y Acceso a la Información Pública, y VII. El presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Por su parte, el CPC se integra por cinco ciudadanos de reconocida probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la

mejora de la gestión pública, combate a la corrupción, transparencia o rendición de cuentas, tal como lo estipular el artículo 16 de la LSEA.

El CPC tiene, entre otras, las siguientes facultades (artículo 23 de la LSEA):

1. Acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el SEA.

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

3. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración: a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción; b) Proyectos de mejora a los instrumentos, linea-



mientos y mecanismos para la operación de la Plataforma Digital Estatal; c) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información y d) proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos requeridos para la operación del sistema electrónico de denuncia y queja.

4. Proponer al CC, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción.

5. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el CPC para establecer una red de participación ciudadana.

6. Opinar o proponer, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, indicadores y metodología para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación

del cumplimiento de los objetivos y metas de la política estatal, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conforman el SEA.

7. Proponer mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos.

8. Proponer reglas y procedimientos mediante los cuales se recibirán las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que la sociedad civil pretenda hacer llegar a la Auditoría Superior del Estado, así como a los órganos de control del estado y municipios.

9. Proponer al CC, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones.

10. Promover la colaboración con instituciones en materia anticorrupción, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas públicas para la prevención, detección y combate de hechos de corrupción o faltas administrativas.

11. Dar seguimiento al funcionamiento del SEA.

12. Proponer al Comité Coordinador mecanismos para facilitar el funcionamiento de las instancias de Contraloría social.

13. Constituir comités municipales de participación ciudadana en cada municipio.

14. Proponer la emisión de exhortos públicos al Comité Coordinador.

La Secretaría Ejecutiva del SEA se constituye como un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión, tal como se establece en el artículo 26 de la LSEA. Es así como la Secretaría Ejecutiva del SEA funge como órgano de apoyo técnico del comité Coordinador del SEA (artículo 27 de la LSEA).

Otra figura importante del SEA es la Comisión Ejecutiva, la cual se integra por (artículo 32 de la LSEA): I. El Secretario Técnico, y II. El Comité de Participación Ciudadana, con excepción del miembro que funja en ese momento como presidente del mismo. La Comisión Ejecutiva tendrá a su cargo la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, tal como se indica en el artículo 33 de la LSEA.

El Secretario Técnico ejerce la dirección de la Secretaría Ejecutiva del SEA, el cual desempeña, entre otras, las siguientes funciones (artículo 37 de la LSEA):

1. Actuar como Secretario del CC y del órgano de gobierno.
2. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del CC y del órgano de gobierno.

3. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el CC y en el órgano de gobierno y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo.

4. Elaborar los anteproyectos de metodología, indicadores y políticas integrales para ser discutidas en la Comisión Ejecutiva y, en su caso, sometidas a la consideración del CC.

5. Proponer a la Comisión Ejecutiva las evaluaciones que se llevarán a cabo de las políticas integrales.

6. Elaborar los anteproyectos de informes del SEA, someterlos a la revisión y observación de la Comisión Ejecutiva, y remitirlos al CC para su aprobación.

7. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos por acuerdo del CC.

8. Administrar las plataformas digitales que establecerá el CC.

9. Integrar los sistemas de información necesarios para que los resultados de las evaluaciones sean públicos y reflejen los avances o retrocesos en la política estatal anticorrupción.

10. Celebrar los convenios que le proponga el CC.

El SEA se apoya también en el Sistema Estatal de Fiscalización, el cual, en términos del artículo 38 de la LSEA, tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, quienes, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas hacia la fiscalización de los recursos públicos. El Sistema Estatal de Fiscalización se integra por: I. La Auditoría Superior del Estado; II. La Contraloría General del Estado, y III. Las contralorías internas de los municipios del Estado.

La Plataforma Digital Estatal se constituye como otro elemento importante para el efectivo funcionamiento del SEA, por lo que el Comité Coordinador emitirá las bases necesarias para su operación, de tal forma que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones que se indican en la LSEA, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de San Luis Potosí, así como para sujetos de la LSEA (artículo 49 de la LSEA).

En términos del artículo 50 de la LSEA, la Plataforma Digital Estatal del SEA se conformará al menos por los siguientes sistemas electrónicos:

- Sistema Estatal de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal;

- Sistema Estatal de los Servidores Públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- Sistema Estatal de Servidores Públicos y Particulares Sancionados;
- Sistema Estatal de Información y Comunicación del Sistema Estatal y del Sistema Estatal de Fiscalización;
- Sistema Estatal de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción, y
- Sistema Estatal de Información Pública de Contrataciones.

Lo anterior reconoce la importancia que representa la revisión y análisis del fundamento jurídico del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí, en virtud de que desde aquí se puede inferir si existen las condiciones adecuadas para que se puedan alcanzar los objetivos y las



metas que la lucha anticorrupción en el sector público requiere. Entre más adecuada y precisa sea la regulación en la cual se sustenta la operatividad de la administración pública, en cualquiera de sus niveles de gobierno: federal, estatal o municipal, en ese mismo sentido se podrán establecer mecanismos de control que la hagan más transparente, efectiva, justa y totalmente apegada al estado de derecho que se requiere para evitar actos de corrupción en el ejercicio público.



# 06

## **PROCESO DE INTEGRACIÓN**

DE LA POLÍTICA ESTATAL  
ANTICORRUPCIÓN DE  
SAN LUIS POTOSÍ

La generación de información relevante para la construcción de la Política Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí representa un esfuerzo conjunto entre la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SE-SEA) y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), a través del Centro de Investigación y Estudios de Posgrado (CIEP) de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA).

A partir del convenio de colaboración entre la SE-SEA y la UASLP, se integró a un equipo de trabajo, compuesto de investigadores especialistas en diseño, formulación y evaluación de políticas públicas, el cual se responsabilizó de diseñar y coordinar una estrategia para la realización del diagnóstico general de la entidad federativa, en torno al problema de la corrupción, así como de la revisión y análisis de los mecanismos con los que se cuenta para el combate a la misma.

El diseño de la intervención consideró la integración y coordinación de un equipo multidisciplinario de investigadores con presencia en todo el estado, para lo cual, se establecieron alianzas con las unidades académicas de la UASLP: el Centro de Investigación y Estudios de Posgrado (CIEP) como responsable de la Región Centro; las Coordinaciones Académicas Región Altiplano y Altiplano Oeste, como corresponsables de la Región Altiplano; la Facultad de Estudios Profesionales Zona Huasteca y la Coordinación Académica Región Huasteca Sur, como corresponsables de la Región Huasteca; así como la Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Media, como responsable de la Región Media. La participación de las mencionadas unidades académicas propició una lectura integral del diagnóstico general sobre la corrupción en San Luis Potosí.

Considerando que la intervención parte del supuesto de que el conocimiento y colaboración social, por parte de los habitantes de San Luis Potosí, son indispensables para analizar de forma efectiva la realidad, se inició el proyecto de diagnóstico con una rueda de prensa en el edificio central de la UASLP, con la finalidad de explicar y concientizar a la ciudadanía acerca de la importancia de este ejercicio, así como de difundir algunos instrumentos utilizados para la generación del diagnóstico.

En este sentido, el Secretario Técnico de la SEA destacó que el objetivo principal del proyecto es conformarse como “un ejercicio de inclusión de la ciudadanía en la construcción de la Política Estatal Anticorrupción”. De igual manera, una integrante del Comité de Participación Ciudadana del SEA, señaló que “en este tipo de proyectos, la participación ciudadana es fundamental y por eso, nos integramos a ese llamado para poder

# Figura 10

ETAPAS DEL DIAGNÓSTICO

06

participar en la construcción de la PEA, para atacar ese mal que afecta a nuestro país en general y a nuestro estado en particular (sic)” (La redacción, 2021).

El diseño de la estrategia de investigación, que dio como resultado el presente diagnóstico, está conformado por seis etapas o procesos generales, tal como se muestra en la figura 10.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En las siguientes líneas se describen de manera general cada una de las etapas o procesos desarrollados como parte de la estrategia para la construcción del diagnóstico que se presenta en el documento.

1. Identificación y delimitación del marco normativo aplicable al combate de a la corrupción en San Luis Potosí. Esta etapa partió de una revisión y análisis de las leyes pertinentes, lo cual permitió la identificación de la normativa que guía el actuar de los sistemas de control administrativo y de combate a la corrupción en la entidad, desde los niveles internacional, federal y estatal.

2. Construcción de un marco teórico-conceptual sobre la corrupción. La ejecución de esta etapa permitió delimitar las características del concepto, de acuerdo con las necesidades de la entidad. Además, el proceso facilitó explorar el estado del arte sobre las principales variables que

inciden en la conceptualización de la corrupción. En este sentido, se aproximó la idea de la corrupción desde la teoría de la complejidad, lo que permitió integrar siete elementos clave para desagregar y aproximar el análisis de la problemática de la corrupción.

3. Diagnóstico de la situación a nivel estatal. A partir de una caracterización del fenómeno de la corrupción en la entidad federativa, así como de los instrumentos del combate a la misma, se identificaron las problemáticas y particularidades para el caso de San Luis Potosí en lo específico. Para lograr lo anterior, se recurrió a la revisión de tres fuentes principales:

a) Estadística representativa, obtenida de fuentes externas como el INEGI, el Banco Mundial, Transparencia Internacional, Latinobarómetro, entre otros.



b) Diagnóstico estatal de la percepción de la corrupción. Para la generación de este diagnóstico, se diseñó, instrumentó y levantó por parte del equipo de trabajo y demás entidades académicas que colaboraron con el CIEP, la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción (EEPC) 2021, instrumento que permitió recopilar información pertinente a nivel estatal, la cual posteriormente fue revisada, procesada y analizada. De forma general, el diseño, programación y difusión de la EEPC se realizó bajo la siguiente secuencia: 1. diseño de encuesta; 2. liberación del instrumento por medios electrónicos; 3. promoción en medios impresos, de radiodifusión y electrónicos (redes sociales y buzones de correo electrónico) en las cuatro regiones del estado; 4. sistematización y análisis de datos, y 5. descripción y síntesis de los resultados.

c) Valoraciones específicas emitidas por actores de interés, recopila-

das a partir de entrevistas aplicadas a personajes relevantes del contexto local. Para la aproximación del fenómeno de la corrupción desde la mayor cantidad de perspectivas posibles, se construyó un padrón de actores a entrevistar que permitió aproximar la percepción de servidores públicos, activistas ciudadanos, promotores del combate a la corrupción, colectivos de la iniciativa privada, así como de académicos especializados en gestión pública y combate a la corrupción.

Al igual que la EEPC, el levantamiento de la información y la sistematización de las mencionadas entrevistas correspondió a un esfuerzo coordinado por las ya referidas entidades académicas de la UASLP, al interior de las cuatro regiones de San Luis Potosí.

4. Definición de los ejes y prioridades que conformarán la Política Estatal Anticorrupción. Una vez que se

identificó la estructura normativa en la que se basa el combate a la corrupción de la entidad, se indagó sobre el entendimiento del problema de la corrupción y se caracterizó dicha problemática a partir de evidencia; para ello, fue necesario determinar la viabilidad de integrar una Política Estatal Anticorrupción a partir de los ejes de acción y prioridades propuestos por el Sistema Nacional Anticorrupción, de tal manera que la instrumentación de una política para el estado de San Luis Potosí, efectivamente corresponda a la realidad del mismo.

5. Identificación de las premisas básicas para de la implementación de la política. Con la intención de favorecer la correcta aplicación de una PEA, resulta necesario anticipar obstáculos institucionales, de tal manera que sea posible promover desde el diseño mismo, mecanismos adecuados para la solución de estos posibles conflictos.

6. Integración de la información en un documento general y una presentación ejecutiva. Una vez ejecutados los pasos ya señalados, fue posible generar los resultados y reflexiones en su conjunto, lo que permitió la elaboración del presente documento, así como una presentación electrónica con los principales resultados.

No hay duda de que el presente documento deja de lado una serie de procesos teóricos y empíricos, que fueron parte del desarrollo e integración de este trabajo y que contribuyeron a la conformación del diagnóstico que aquí se presenta, el cual, constituye una apreciación de la corrupción en la entidad federativa de que se trata, por parte diversos actores, lo que permitirá la construcción e instrumentación de una Política Estatal Anticorrupción pertinente para atender las necesidades de San Luis Potosí.



# 07

## **PROBLEMATIZACIÓN**

DEL FENÓMENO DE LA  
CORRUPCIÓN EN  
SAN LUIS POTOSÍ

Para comprender la dinámica funcional de la corrupción como problema en San Luis Potosí, es necesario establecer puntos de referencia desde una conceptualización del fenómeno. En realidad, como lo plantea Holmes (2019), “tanto en el mundo en desarrollo como en los países en transición y los desarrollados, cada vez más ciudadanos toman consciencia de los efectos negativos de la corrupción y exigen a sus autoridades que hagan algo al respecto”.

En este sentido, para poder hacer algo al respecto, resulta importante descifrar la complejidad del fenómeno de la corrupción, dándole contenido estructural que sirva de plataforma a los actores tomadores de decisiones y a las organizaciones de los procesos de construcción de las acciones necesarias para enfrentar y combatir la corrupción.

De tal forma, el ejercicio de problematización de la corrupción en San Luis Potosí parte de un acercamiento de los debates teóricos contemporáneos sobre la corrupción, además de establecer a la teoría de la complejidad como marco de comprensión holística del multicitado fenómeno de la corrupción.

## **7.1. Acercamiento conceptual y referencial de la Corrupción**

El concepto de corrupción, por su carácter fundamentalmente dinámico, es controversial, ambiguo y complejo. A pesar de su uso cotidiano en los círculos académicos, políticos y socioculturales, el contenido epistemológico del concepto se apega a los avatares de la dimensión espaciotemporal. En este sentido, Gilli (2014) estima que un uso indiscriminado del término dificulta una definición única del concepto de corrupción. Las raíces etimológicas del concepto de “corrupción”, indican

que éste proviene del latín “corruptio” que es una combinación de los términos de com (junto) y rumpere (romper). Supone un acto que rompe y altera el estado de las cosas, es decir, la desnaturalización de un ente cuya actuación se aleja de los principios regulatorios de una sociedad. Desde un enfoque jurídico y precisamente de las organizaciones públicas, la corrupción consistente en la utilización de las funciones y medios multidimensionales en provecho individual o colectivo, fuera de los lineamientos institucionales.

Desde una perspectiva económica, Gilli (2014) plantea que la corrupción “supone una relación donde el poder del dinero influye sobre la administración pública para obtener ciertos favores y los funcionarios públicos, a su vez, incumplen las normas para favorecer a quienes les proporcionan un beneficio económico, aunque las ventajas pueden incluir cualquier forma de gratificación no directa-



mente medible en dinero. En este sentido, la corrupción es un intercambio donde los actores tienen una conducta racional dado que procuran satisfacer su propio interés”.

En ciencias sociales no existe un posicionamiento uniforme, lo cual permite mitigar los efectos de la linealidad de los enfoques legalistas o de jurisprudencia para incorporar prácticas y actividades que no necesariamente o prácticamente violan alguna disposición legal específica. En este sentido, gran parte de los enfoques de las ciencias sociales incorporan al contenido epistemológico de la corrupción, perspectivas de transgresión de la ética relacionada con las normas de comportamiento humano.

De acuerdo con Diego (2009), la corrupción pública (aquella que sucede en el ámbito público) tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos, los cuales desa-

rrollan actos de corrupción en el ámbito administrativo y político, la primera corresponde a una esfera operativa de la gestión pública, en la cual el funcionario corrompe su acción en favor de sus intereses, p.ej. un policía que abusa de sus funciones para extorsionar al ciudadano, mientras que el segundo corresponde cuando el político desvía los recursos públicos para enriquecerse o acepta dinero extra a su sueldo para favorecer a grupos específicos o influir en las elecciones.

Por su parte, Estévez (2005) considera que la aparición de la corrupción dispara una serie de procesos que de no enfrentarse a tiempo, tienden a desarrollar círculos viciosos corruptos que se auto y retroalimentan; en este sentido, el autor lo ejemplifica con el caso de las regulaciones burocráticas que, cuando estén estructuradas en forma confusa permiten a los funcionarios recibir sobornos y obtener ventajas persona-

les gracias a su labor de interpretar, detener o acelerar estos procesos, despreocupándose de la cuestión pública y de su verdadero trabajo. En estas condiciones, “surge un enrarecido clima de inseguridad que va desgastando los lazos de confianza interpersonales y los existentes entre la ciudadanía y las instituciones y poderes del Estado. Estas condiciones socavan la legitimidad del gobierno de turno, a la par que desacreditan toda la cuestión política en sí. La corrupción es entonces percibida como una falta a la justicia social que amenaza, más allá de los distintos sistemas políticos y posibles estructuras de las instituciones, con capturar al Estado y reducirlo a un conjunto inorgánico de luchas de poder”.

## **7.2. Aproximaciones teóricas a la corrupción**

La literatura sobre la corrupción es abundante en perspectivas analíticas. Con la intención de sintetizar

# Tabla 1

POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE LA CORRUPCIÓN

07

esta diversidad, la tabla 1 presenta los postulados de algunos enfoques teóricos.

Enfoques Teóricos	Enunciados   Supuestos
Estructuralismo	Este enfoque establece que la corrupción es un atributo de individuos vinculados a condiciones de fragilidad y precariedad de las estructuras sociopolíticas, económicas y culturales. Se trata de condiciones dinámicas que afectan las posibilidades de construcción de la justicia social debido a las desarticulaciones que genera la corrupción en todas las estructuras de la vida pública y privada (González, 2009).
Teoría Social	Los protagonistas de la teoría social plantean que la corrupción siendo producto de la dinámica social, se genera por la combinación de características e interacciones entre los múltiples riesgos sociales (amenazas y exposiciones) y los activos/potencialidades (capacidades de afrontamiento) en contextos socioculturales específicos. Por la relevancia social de la corrupción, la teoría social la relaciona con la pobreza, la precariedad, la avaricia, la ambición, la marginación y exclusión social en modo de expresión de una condición de ausencia o limitación de recursos personales, familiares y comunitarios (Schröder y Marianti, 2006).
Teoría Social	Según este enfoque, los agentes o actores de la dinámica social se sirven de su posición (puesto o función) para potencializar sus intereses personales. Sin embargo, dichos intereses a menudo tienden a contraponerse en función de las jerarquías en las organizaciones, sobre todo en las organizaciones públicas dando lugar a una asimetría en la modalidad de retribución de los dividendos de la corrupción (Groenendijk, 1997).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE LOS AUTORES REVISADOS.

# Tabla 1

POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE LA CORRUPCIÓN

07

Enfoques Teóricos	Enunciados   Supuestos
Teoría de la acción colectiva	<p>La teoría de la acción colectiva ha emergido como una explicación alternativa sobre las causas de la corrupción considerada como “un problema sistémico”, a pesar del marco normativo que la considera como un acto ilegal y a pesar de los esfuerzos de lucha contra ese fenómeno. Este enfoque enfatiza la importancia de factores como la confianza, la conciencia y la racionalidad humana. La hipótesis principal de este enfoque es que la corrupción sistémica es un problema colectivo, pues las personas racionalizan su propio comportamiento basándose en percepciones de lo que otras personas harían en la misma situación. Cuando la corrupción se convierte en una norma social (quien no tranza no avanza), todos comienzan a verla simplemente como la manera normal de hacer las cosas. Las personas son conscientes de las consecuencias negativas de la corrupción generalizada, pero participan de acciones corruptas porque creen que “no tiene sentido ser la única persona honesta en un sistema corrupto” (Persson, Rothsten y Teorell, 2013; Marquette y Pfeiffer, 2015).</p>
Teoría de la justicia distributiva	<p>Este enfoque considera que las dimensiones estructurales de la corrupción son producto de una construcción social generada a partir de desigualdades sociales, falta de oportunidades y acceso a la protección social. En este sentido, la percepción social de la corrupción como constructo social, tiene como origen concepciones e interpretaciones que derivan de la sociedad y, como tal, resulta ser independiente del porvenir de individuos, grupos y sociedades diferentes que generan múltiples interpretaciones a partir de sus variadas percepciones del “contrato social”. Desde esta perspectiva teórica, la corrupción relacionada al riesgo no es un ente material objetivo, sino una elaboración, una construcción intelectual de los miembros de una sociedad que se autoevalúa con base en valores socialmente establecidos (Hilhorst y Bankoff, 2004).</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE LOS AUTORES REVISADOS.

# Tabla 1

## POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE LA CORRUPCIÓN

Enfoques Teóricos	Enunciados   Supuestos
Institucionalismo	<p>Para conceptualizar la corrupción, el institucionalismo pone énfasis en el contexto social y propone una taxonomía para entender cómo la corrupción puede arraigarse en organizaciones, instituciones y en la sociedad, a pesar de la existencia de la implementación de un marco jurídico anticorrupción. Considera que la corrupción está influenciada por el carácter, diseño y transparencia del sistema político y sus instituciones. Además, mientras que la corrupción puede ocurrir en un nivel individual, también puede tener una naturaleza institucional en casos donde las instituciones están estructuradas de forma que las hace desviarse de su propósito original. Sin embargo, el institucionalismo reconoce que la relación entre la corrupción, las instituciones, los sistemas políticos, la cultura y el género es muy compleja (Debski et al. 2018; Stensöta, Wängnerud y Svensson, 2015).</p>
Teoría de la complejidad	<p>Este enfoque expresa la compleja interacción de los diferentes factores que configuran la corrupción y sus impactos. Es concebida como un proceso integral, holístico y dinámico desde el supuesto de que “todo fenómeno social es uno y múltiple... su diversidad es necesaria para su unidad y su unidad es necesaria para su diversidad”. Asimismo, expone las potencialidades, deficiencias y contradicciones de los actores que confluyen en la dinámica funcional de la corrupción. Por lo tanto, la teoría de la complejidad, indica que, a pesar de los avatares constitutivos de la corrupción, los factores que la generan aun teniendo identidad propia cada uno, también tienen una identidad común porque están sujetos a sus reglas sustantivas (Fritzsche et al., 2016; Mballa, 2017).</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE LOS AUTORES REVISADOS.

# Tabla 1

POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE LA CORRUPCIÓN

07

Enfoques Teóricos	Enunciados   Supuestos
Teoría de juegos	<p>Este enfoque fundamentalmente económico busca dar razones para las decisiones corruptas de los funcionarios públicos. Plantea que la corrupción es parte de un cálculo racional y un método integral arraigados en los procesos decisionales. En este sentido, si una persona se rehúsa a caer en actos de corrupción, su decisión la puede poner en posición de desventaja frente a otra persona que tome la decisión de caer en un mismo acto de corrupción. Como resultado, todas las personas obtienen algún tipo de beneficio, que, sin embargo, siempre es menor al beneficio que cada uno de ellos habría obtenido si se hubieran rehusado a tomar parte de prácticas corruptas. Asimismo, varios factores situacionales y psicológicos habrán de desempeñar un papel en fomentar comportamientos poco éticos, a veces a pesar de que las personas tengan las mejores intenciones (Nye, 2967; Jiménez, 2019).</p>
Realismo político	<p>Este enfoque considera que la corrupción es una herramienta de poder que permite a algunos actores mantener el dominio sobre otros. Desde este enfoque, la corrupción se concibe en términos utilitarios y obedece al segundo principio del realismo político “el interés definido en términos de poder”. En función de sus diferentes lógicas, intereses y sistemas de creencias, los seres humanos justifican los actos de corrupción a través de máximas racionales relacionadas con diferentes máximas: “el fin justifica los medios” de Maquiavelo; el oráculo de Baltasar Gracián: “Todo lo dora un buen fin, aunque lo desmientan los desaciertos de los medios”; la Ley de Hermann Busenbaun: “Cuando el fin es lícito, también los medios son lícitos”; la traza latinoamericana y africana “Quien no tranza no avanza”. En este sentido, la corrupción se nutre de outputs orgánicos, de la evidencia empírica y de su transformación en juicios e interpretaciones diferenciadas en la sociedad (Duran, 1999 ; Morgenthau, 1989 ; Oro, 2009; Beneyto, 2010).</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE LOS AUTORES REVISADOS.

En el marco de este diagnóstico, se pondrá énfasis en la teoría de la complejidad, debido a su orientación metódica, que ayuda a interpretar y analizar la corrupción no solamente a partir de las principales variables o unidades que la propician, sino también a partir de la interacción entre éstas.

### **7.3. La corrupción desde el enfoque de la complejidad**

*7.3.1. Aproximación sistémica de la complejidad: antídoto del reduccionismo en la conceptualización de la corrupción.*

Durante la segunda mitad del siglo XX, a través de la Teoría General de Sistemas, L. Von Bertalanffy (1968) propició herramientas conceptuales y metodológicas apropiadas para generar un conocimiento holístico de la realidad. Este método ha permitido considerar a la realidad como un todo organizado compuesto de múl-



tiples dimensiones y elementos interrelacionados. En general, un sistema se define como un módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí; lo que Bertalanffy llamó “un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas”.

Asimismo, abordar el tema de la corrupción desde una perspectiva sistémica deja en claro dos características fundamentales: el propósito y la totalidad. La primera característica (el propósito) implica que la corrupción tiene un fin; esto significa que las unidades, los elementos, los eslabones que configuran el sistema de la corrupción, así como las interacciones entre esas unidades, definen una participación mutua que siempre busca alcanzar una meta. La segunda característica (la totalidad) implica que la corrupción tiene un ecosistema somático; por la cual, una acción que provoque una variación en una de las unidades de análi-

sis de la corrupción, con mucha probabilidad ocasionará variaciones en todas las otras unidades. Esta característica indica claramente la existencia de una relación causa-efecto entre las diferentes unidades causales de la corrupción.

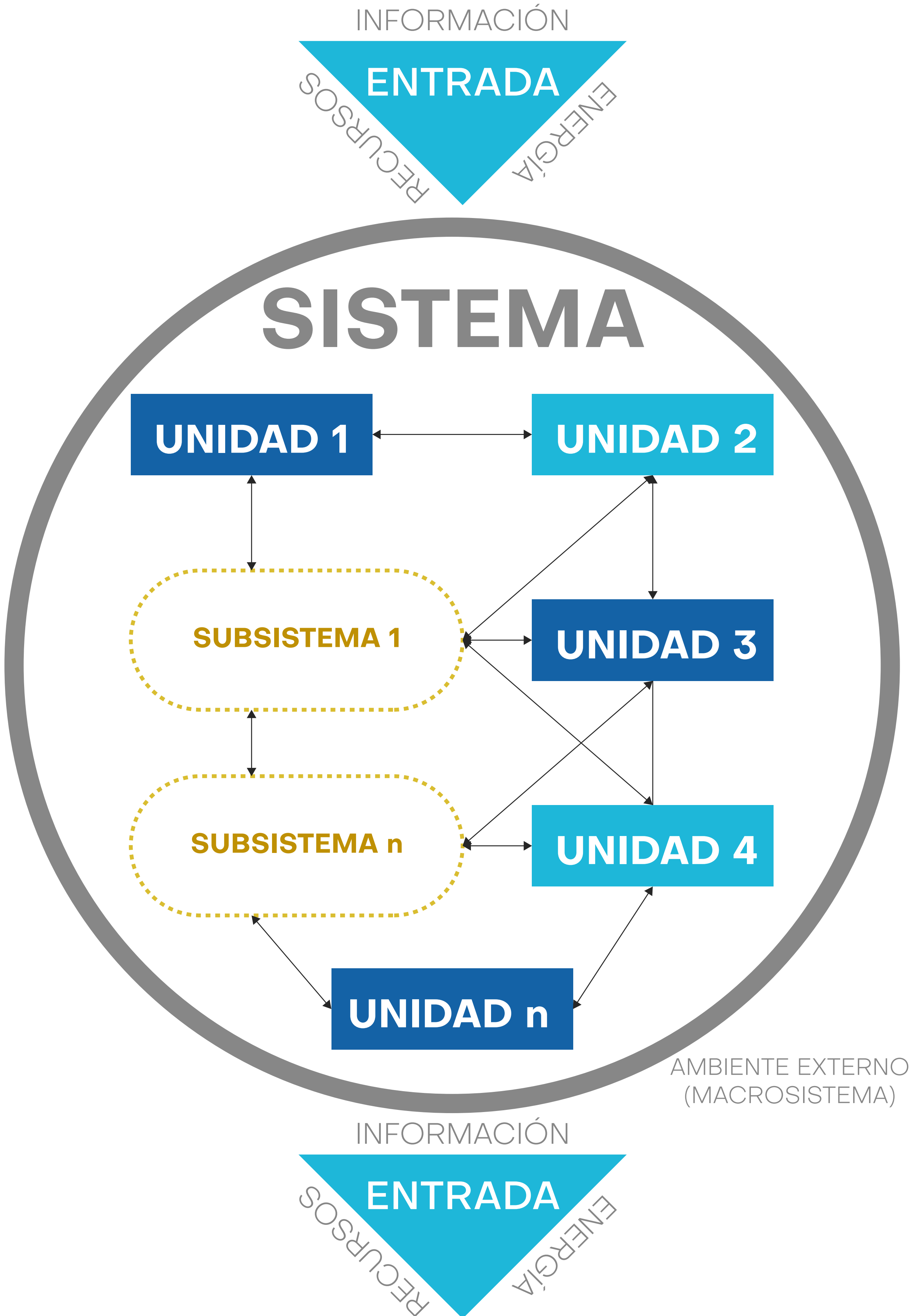
La figura 11 ilustra los principios básicos simplificados y la complejidad de los sistemas.

Como se puede observar en la figura 11, las unidades representan los elementos constitutivos del macrosistema de la corrupción, es decir, las variables más significativas que definen el rumbo, propósito y razón de ser de este fenómeno. Las flechas indican el flujo de energías, de recursos, de información, es decir, la retroalimentación y retroacción que existen entre las diferentes unidades y subsistemas de la corrupción. Los subsistemas pueden construirse a partir de algunos rasgos socioculturales dominantes (la cultura, las ne-

# Figura 11

COMPLEJIDAD DE LOS SISTEMAS

07



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

cesidades, los problemas públicos, la religión, los intereses etc.). En la misma figura 11, se puede también apreciar que el ambiente externo influye de forma determinante en la configuración del sistema de la corrupción.

Analizar la corrupción desde esta perspectiva sistémica, implica una ruptura epistemológica de enorme relevancia científica. En efecto, a raíz de la Teoría General de Sistemas, en los círculos académicos y de investigación, la preponderancia de los paradigmas “dominantes” (pospositivismo y posempiricismo) puede ceder el paso a la vocación de una nueva ciencia: la Sistémica (Romero, 2007). En efecto, el último tercio del siglo XX proporcionó nuevos aciertos y modelos científicos de interpretación de la realidad, lo cual llevó al sistemista Lorenzo Ferrer (1998) a afirmar que “por primera vez en la historia de la ciencia, un Pensamiento Sistémico compacto, heredero de

“todos” se ha consolidado como alternativa al Paradigma Mecanicista (positivista y posempiricista)”. Es de esta manera que una vertiente del enfoque sistémico se ha ido consolidando para establecerse recientemente bajo el sustantivo de “Paradigma de la Complejidad”, plataforma de conceptualización de la corrupción en este marco.

### *7.3.2. La complejidad como teoría para abordar la problemática de la corrupción*

Las teorías de la complejidad complexity theories, conforman un emergente método de conocimiento y análisis científicos de la realidad, que surgen en los años 80 del siglo XX, construidas en gran medida a partir de la teoría de sistemas y la teoría del caos. Se fundamentan en un enfoque integral, holístico y dinámico, que incluye el análisis para poder exponer las potencialidades, deficiencias y contradicciones de las

sociedades. Asimismo, la complejidad como teoría, busca explicar la realidad y sus fenómenos como un todo, a través de las interacciones entre sus partes.

Hayles (1998) ha considerado que este esfuerzo por descubrir el orden en un cosmos caótico; es lo que se conoce como la nueva ciencia de la complejidad, debido a que representa una nueva forma de pensar sobre el comportamiento colectivo de muchas unidades básicas, que interactúan entre sí, sean átomos, moléculas, neuronas, bits de una computadora o grupos humanos.

Desde una perspectiva socio-antropológica, Mier (2002) estipula que hablar de la complejidad de los fenómenos, ha de rebasar la expresión habitual para calificar lo que se resiste a la comprensión, lo que ofrece dificultades para su aprehensión según los modelos en uso; la complejidad de los fenómenos tampoco

puede reducirse a un lugar común en donde la edad se pierde entre los pliegues de las reflexiones filosófico-científicas, ni mucho menos es un calificativo impreciso para afirmar los límites de todo conocimiento u “otra” fuente de suspicacia, que busca ofrecer unas respuestas confusas a la naturaleza de dichos fenómenos.

Más bien, en las concepciones epistemológicas contemporáneas, la noción de complejidad acota un campo de reflexiones que, aunque difuso, ha logrado identificar problemas y ejes conceptuales particulares para explicar esos problemas.

La hipótesis principal de la teoría de la complejidad gira en torno a la no linealidad característica de las dinámicas funcionales de los sistemas o subsistemas sociales, culturales, económicos, políticos entre otros. Con base a esta orientación hipotética de la teoría de la complejidad,

Cárdenas y Rivera (2004) sostienen que para las teorías positivistas, pospositivistas, empiristas (por lo general reduccionistas), al no estar diseñadas para “ver” las conexiones propias de los fenómenos, la magnitud de una causa se corresponde y se confunde con su efecto (linealidad); este enfoque reduccionista que ha producido grandes avances en áreas como la física, la tecnología, la química, la biología y las matemáticas siempre busca explicar los fenómenos a partir de sus partes. Como consecuencia de ello, se ha perdido la visión del mundo y del hombre como un todo integrado e intrínsecamente relacionado con su ecosistema.

Asimismo, las funciones no lineales de los componentes de los sistemas socioculturales, económicos y políticos justifican los avatares frecuentemente sorprendentes entre la causa y su efecto. Sin embargo, la especialización y la racionalidad incremental



de los enfoques tradicionales (paradigmas dominantes), han llevado a la simplificación de los problemas sociales, que, en esencia, tienen un alto grado de complejidad.

Con base en ese acercamiento sintético sobre la teoría de la complejidad, en este marco, asumimos que la corrupción como problema público no se ha solucionado de forma integral porque su abordaje se ha encajado en una metodología reduccionista, caracterizada por una linealidad conceptual. Para resolver esta perspectiva reduccionista sobre la corrupción, la teoría de la complejidad plantea la urgencia de establecer nexos de intercomunicación entre las diferentes unidades causales de ese fenómeno, con el propósito enfrentarlo de forma holística.

Este acercamiento nos ubica a precepto Morín según el cual, “la idea de unidad compleja va a tomar densidad, si presentimos que no podemos

reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagónica, las nociones del todo, de las partes, del uno y del diverso”. Esto significa que las unidades causales de la corrupción aun teniendo identidad propia cada una, también tienen una identidad común porque están sujetas a sus reglas constitutivas.

Con esos antecedentes, el paradigma de la complejidad bajo una caracterización multi, inter y transdisciplinaria, obliga a adoptar nuevos modelos teórico-metodológicos, es decir, una nueva epistemología que, a consideraciones de Romero (2007), “permiten a la comunidad científica elaborar teorías más ajustadas y cercanas a la realidad y que permitan al mismo tiempo, diseñar y poner en prácticas modelos de intervención –social, sanitaria, educativa,

política, económica, ambiental, cultural, etc.– más eficaces y que ayuden a regular las acciones individuales y colectivas”.

Asimismo, analizar la complejidad que gira en torno a corrupción implica indagar las relaciones dinámicas del todo (macrosistema de la corrupción) con las partes (elementos constitutivos – unidades de análisis de la corrupción). Se trata de alguna manera, de concebir la corrupción como una estructura diferenciada (totalidad), con identidad propia (autonomía). Esto significa que la corrupción representa un tipo de estructura en funcionamiento como resultado de una acción conjugada de varios actores. Esta estructura o sistema está compuesta por elementos interrelacionados que actúan y retroactúan en el interior de ese mismo macrosistema. Es lo que a continuación llamamos: Estructuración compleja de la corrupción.

## 7.4. La complejidad de la corrupción y sus unidades de análisis

### 7.4.1. Estructura sistémica de la corrupción

Para concebir a la corrupción desde el paradigma de la complejidad, hace falta delimitar al concepto a partir de las aportaciones multidimensionales, que permitan transformar su complejidad en algo manejable. La postura de sistemas que proponen Eslava y Puente (2003) resulta pertinente para este análisis: la corrupción no puede ser reducida y explicada por la suma de sus propiedades; por la naturaleza de los procesos que se dan en sus componentes tomados de manera aislada; ni tampoco ser vista desde esquemas cerrados de análisis de causalidad de un solo sentido. Más bien, su comprensión exige tanto el conocimiento de sus causales, como el de las relaciones que surgen entre dichas causales. Para lograrlo, se requiere un

método analítico distinto que pueda abordar la “complejidad de la corrupción” a partir de la interrelación entre un número grande, aunque finito, de componentes. En ese mismo sentido, Miranzo (2018) plantea que “la corrupción es un fenómeno complejo y de difícil análisis debido, por un lado, a las dificultades para su identificación precisa de sus causas que, por lo general, obedecen a una lógica contextual y espaciotemporal, y por otro de su carácter ambiguo y multifacético”.

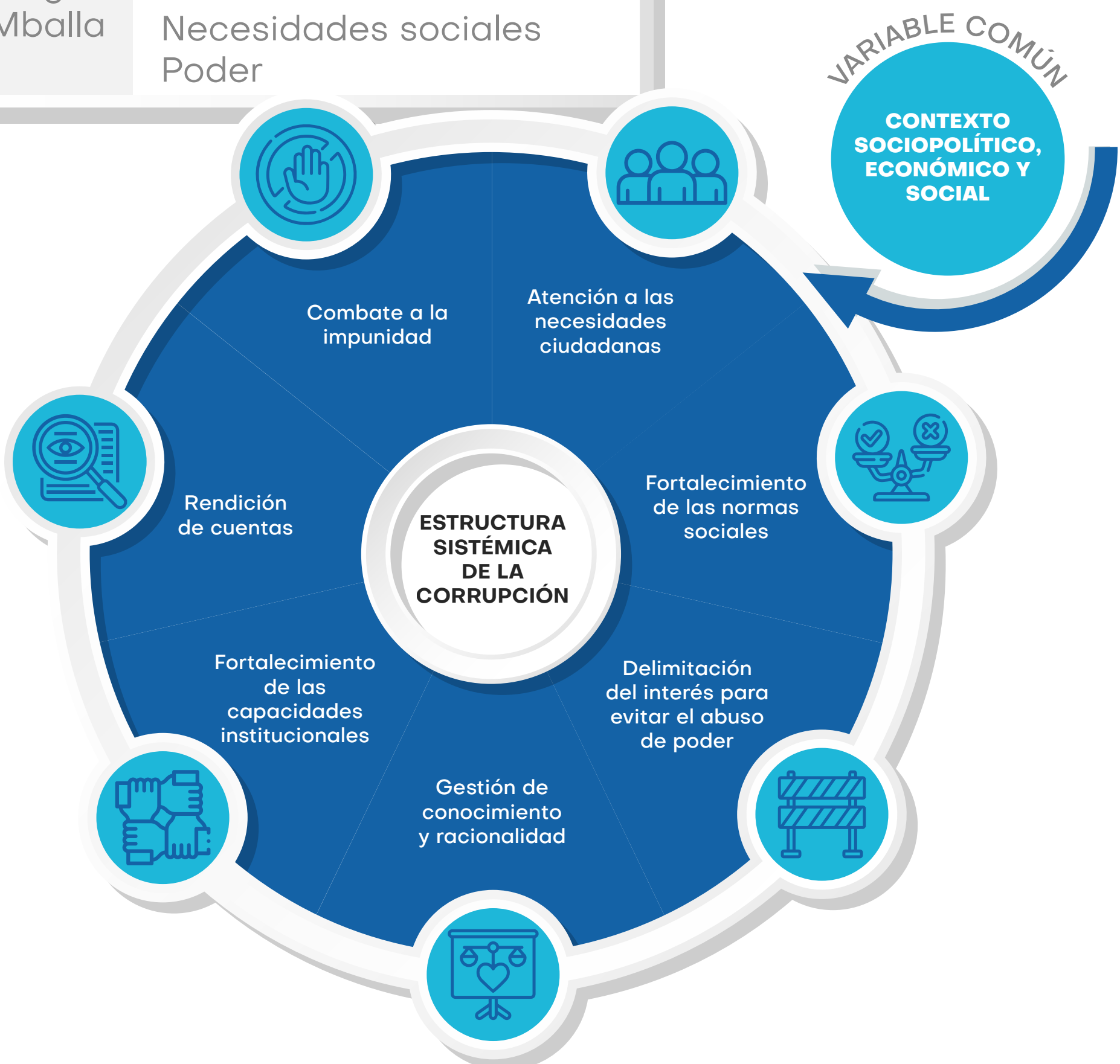
Destaca que no se puede hablar de la corrupción fuera de los contextos y de las dinámicas socioculturales, políticas y económicas, siendo el lugar donde se conciben, se generan y se ejecutan los actos de corrupción. En este sentido, tanto el contexto, como los procesos que se generan dentro de éste, son considerados como el macrosistema dentro del cual, la corrupción puede volverse algo medible y evaluable.

En el marco de este diagnóstico del estado de San Luis Potosí, se han delineado entre otras, siete grandes unidades de análisis (subsistemas) de la corrupción, de tal forma que sea posible aproximar diferentes consideraciones del concepto, para poder instrumentarlas dentro de la realidad. Se trata de: a) las necesidades ciudadanas; b) el conocimiento y la racionalidad; c) la capacidad institucional; d) las normas sociales; e) el interés definido en términos de poder; f) el sistema de rendición de cuentas, y g) la impunidad. Estas unidades de análisis son representadas en la figura 12.

# Figura 12

## ESTRUCTURA SISTÉMICA DE LA CORRUPCIÓN

Autores	Postulados sobre la corrupción
Jiménez Morgenthau Oro	Ideas Conocimiento Contexto Racionalidad
Hillhorst Bankoff Marquette Pfeiffer	Constructo Social Desigualdad social Falta de oportunidades Racionalidad Impunidad
Groenendijk	Necesidades Intereses Objetivos Procesos Intersubjetividad humana
Schröder Marianti	Interconexion de procesos Racionalidad Interinstitucionalidad Intereses
Persson Rothsten Teorell	Ejercicio del poder Instituciones Marco Normativo Confianza Conciencia
Rincón Burgos Mballa	Relación sistémica Contexto Gobierno Necesidades sociales Poder



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

## 7.4.2. Modalidad de interacción entre las unidades de análisis de la corrupción.

La figura 13 muestra que la operacionalización de la corrupción pasa necesariamente por diferentes unidades o subsistemas, cuya comprensión resulta es posible mediante un ejercicio de análisis holístico de cada uno en lo individual, lo que podría llamarse análisis íntra, así como el examen de las interacciones entre ellos (análisis inter). Esta complejidad está representada en la figura 5.

Cada una de las unidades de análisis de la figura 5 representan un subsistema, aparentemente independiente de los demás, pero totalmente integrado en el macrosistema que constituye la corrupción. Un breve análisis intra resume lo siguiente:

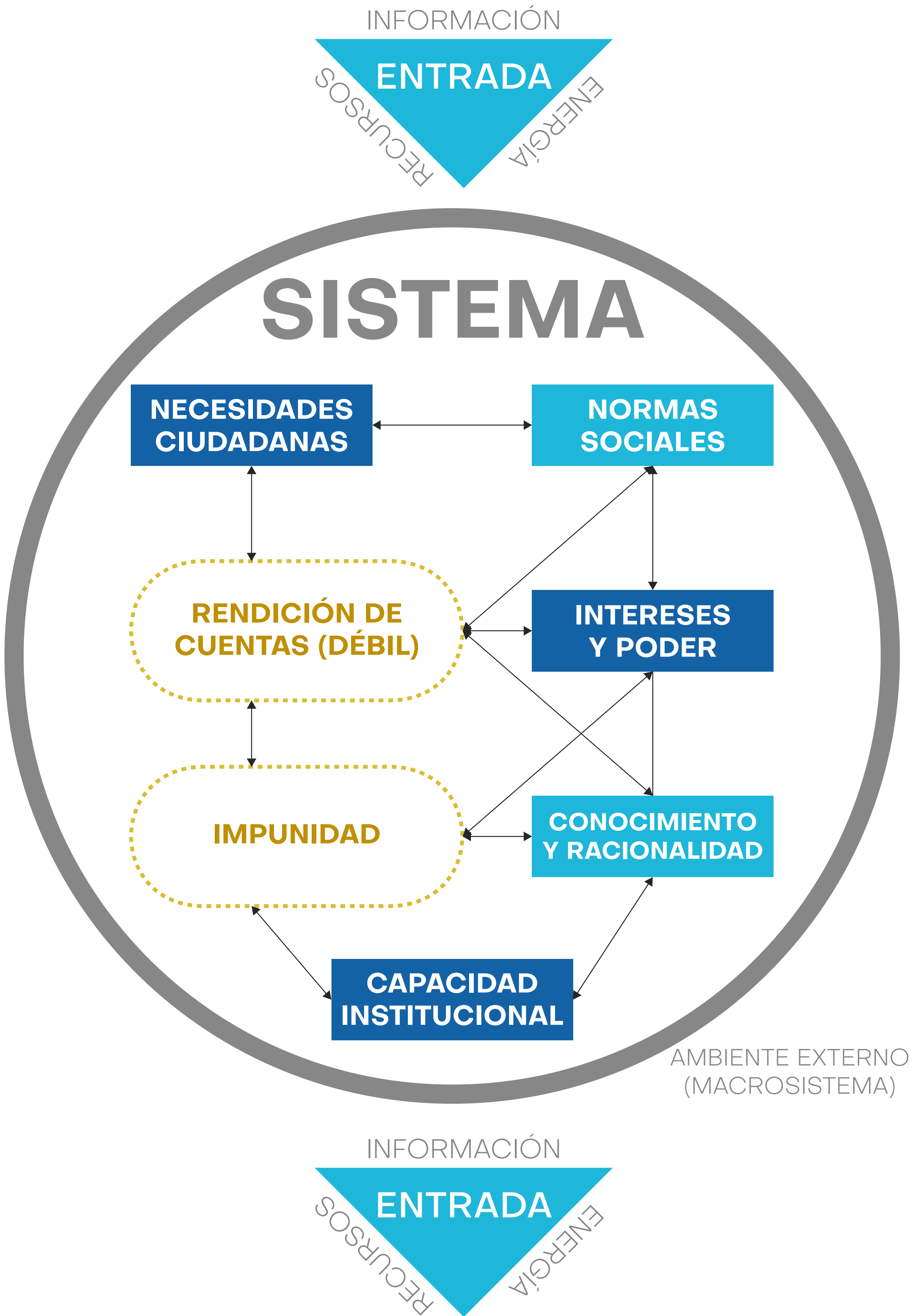
### **1) Las necesidades ciudadanas.**

La importancia de retomar las nece-



# Figura 13

INTERACCIÓN ENTRE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

sidades de la sociedad como unidad de análisis de la corrupción, reside en la consideración de que éstas moldean invariablemente el accionar de los actores sociopolíticos, económicos y culturales. Partimos de la convicción e intuición de que, si la sociedad no tuviera necesidades, la corrupción no tendría razón de ser. Como lo puntualiza Bloj (1998), no se puede hablar de corrupción, sin darle un lugar preponderante a la variable de las necesidades. Asimismo, desde el enfoque sistémico de Parsons y Hopenhayn, las necesidades no resueltas por mecanismos racionales de algún sistema deben, en una situación deseable, encontrar satisfacción mediante la acción de una cierta institucionalidad, responsable de canalizar determinados recursos para proveer el conocimiento, la infraestructura y la administración necesarios para resolver, en la medida de los recursos disponibles, las carencias de las personas.

**2) Las normas sociales.** Este subsistema considera revisar y analizar las instituciones (formales e informales) a partir de las cuales los individuos basan su actuación. En los escenarios de corrupción, esta unidad es resultado de los avatares de los procesos socioculturales que, en el contexto mexicano, tendieron a normalizar este tipo de actos. Por lo mismo, se concibe en el imaginario social que está bien hacer ciertas transacciones políticas o sociales por medio de la corrupción. Es lo que Miranzo (2018) llama, “el fortalecimiento moral de actitudes individualistas y pérdida de confianza en la ética”.

**3) El interés definido en términos de poder.** Esta unidad de análisis es resultado de la falta de contrapesos frente a las maquinarias organizacionales, sobre todo en organizaciones públicas. Destaca la falta de un equilibrio de poder, que se traduce precisamente en el abuso éste. Para

ello, no se aprecia una estructura institucional contundente capaz de vigilar y mitigar los efectos de los abusos de poder a todos los niveles de la administración pública (federal, estatal y municipal); ya que, en los diferentes niveles de gobernanza, no existen los contrapesos. En realidad, esta unidad de análisis deja en claro que la corrupción se nutre de resultados sistémicos, así como de la evidencia empírica. En este sentido, si el interés personal está asistido por el poder y viceversa, ambos resultan indiscutiblemente inoperantes e inútiles en los mecanismos de redistribución de los activos del Estado.

**4) El conocimiento y la racionalidad de los actores.** Conocimiento y racionalidad son consideradas como variables, desde el punto de vista congénial e inacabable en la ideación e implementación de los actos de corrupción, ya que es imposible tomar algún tipo de decisión, sin apoyo al conocimiento y a la racio-

nalidad. A través de su racionalidad, las personas formulan consciente o inconscientemente en actos de corrupción, una serie de máximas para justificar a su conveniencia, su implicación en actos ilícitos de corrupción. Una máxima siempre contiene las razones conforme a las cuales, alguien o un conjunto de personas actúan. Incluso, el propio principio realista de Nicolás Maquiavelo: “El fin justifica los medios”; el oráculo de Baltasar Gracián: “Todo lo dora un buen fin, aunque lo desmientan los desaciertos de los medios”; la Ley de Hermann Busenbaun: “Cuando el fin es lícito, también los medios son lícitos”; la expresión latinoamericana y africana “Quien no tranza no avanza” son máximas que justifican la conducta y racionalidad humana en actos de corrupción. Teóricamente relacionada al conocimiento, la racionalidad articula la relación entre el conocimiento y los hechos, es decir, entre las decisiones de cometer actos de corrupción y su implementación.

## **5) La capacidad institucional.**

Este subsistema implica las normas establecidas en el contexto organizacional en general y en la administración pública en particular, para el funcionamiento de las instituciones. En caso de debilidad institucional, estas normas no se cumplen por ser fáciles de romper; tal como sucede con la corrupción. En el sector público, la debilidad institucional conlleva a la banalización del cargo público, a la debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales, a la baja profesionalización de los servidores públicos, a la manipulación del gasto público, al monopolio en la toma de decisiones y a la discrecionalidad.

**6) Rendición de cuentas / transparencia.** Si bien los marcos normativos e institucionales de transparencia a nivel federal, estatal y municipal están teóricamente establecidos, la ausencia o debilidad de una estructura integral que abarque desde la documentación de los procesos

de toma de decisiones, hasta la revisión del ejercicio del dinero público, favorece actos de corrupción. Por lo cual, las denuncias y demandas sobre el mal uso de los presupuestos son recurrentes en México, sobre todo al inicio de cada nueva administración tanto federal, estatal o municipal.

**7) La impunidad.** Esta unidad de análisis se materializa en la falta o deficiencia de órganos autónomos con facultades para sancionar y capaces de castigar de forma efectiva, los múltiples y diferentes actos de corrupción. Este subsistema indica que, ante la existencia comprobada de actos de corrupción, el sistema judicial penal diseñado para llevar a juicio y castigar a los responsables se encuentra ausente o no entra en funcionamiento (Tayler, 1996). La condición de la impunidad legitima, por un lado, la ausencia de responsabilidad, y por otro lado, la negación del derecho de la víctima a ser

resarcida por los daños sufridos. Así, la impunidad pone en riesgo la protección de los derechos humanos.

De esto se desprende que, en muchos casos, la impunidad es causa y consecuencia de la corrupción del sistema judicial y signo inequívoco de la fractura del Estado de derecho.

La interacción o nexos de interconexión entre estos subsistemas constituye lo que en este marco hemos llamado estructura sistémica de la corrupción.

*7.4.3. Concepción holística de la corrupción: 1. necesidades ciudadanas; 2. normas sociales; 3. conocimiento/racionalidad; 4. interés y poder 5. capacidad institucional; 6. rendición de cuentas, y 7. Impunidad*

Como lo vimos en el abordaje teórico, la teoría de la complejidad indica que, a pesar de los procesos de



transformación de la corrupción, los factores que la generan aun teniendo identidad propia cada uno, también tienen una identidad común porque están sujetos a sus reglas sustantivas. El estudio de las interacciones entre las unidades de análisis nos permite acercarnos a la complejidad que rige el macrosistema de la corrupción. Se trata de alcanzar una visión integral y/o sistémica, basada en las interrelaciones entre el todo, sus componentes y su medio inmediato.

Si bien en términos conceptuales, cada una de esas unidades tiene sus características propias, desde un acercamiento sistémico de la corrupción, esas particularidades se diluyen en un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas; esto se debe a que se encuentran interrelacionadas e interactuando entre sí, en todo el ciclo de los actos de corrupción. El gran reto para el analista de la corrupción es considerar el mayor número de elementos posi-

bles, para poder disponer de una mayor y mejor comprensión holística de ese fenómeno. Se trata de considerar a las interacciones de las unidades que conforman ese sistema (representado en la figura 13) como la culminación de las dos características fundamentales de los sistemas complejos: el propósito y la totalidad.

El propósito implica que el macrosistema de la corrupción tiene un fin: el de atender una necesidad puntual en un marco ilícito. Esto significa que cada uno de sus subsistemas, así como sus interacciones definen una participación mutua que siempre busca alcanzar ese fin. La totalidad implica que, dentro del macrosistema de la corrupción, toda acción que provoque variación en una de sus unidades/subsistemas, con mucha probabilidad ocasionará variaciones en el resto de ellas. Estos dos principios evidencian claramente la existencia de una relación interactiva entre esos subsistemas.

La complejidad inherente en el macrosistema de la corrupción, indica que a pesar de la diversidad constitutiva de los actores que intervienen en ese ciclo, las unidades que lo componen, aun teniendo identidad propia, también tienen una identidad común hacia el mismo ciclo, porque están sujetas a sus reglas sistémicas, bajo los principios de retroacción. Los nexos de interconexión entre las unidades de análisis que hemos considerado en este marco, por su naturaleza anómala, generan un conjunto de fuerzas anti-sistémicas o anti-organizacionales en el ejercicio de la gobernanza en México.

Ahora bien, para que se logre una concepción holística de la corrupción, es imprescindible apegarse a los criterios analíticos de la complejidad como lo indican Gómez et al. (2011).

a) Conocer para hacer; es decir, combinar los conocimientos teóricos con los de acción; esto significa que el gobierno antes de tomar cualquier decisión para atacar el fenómeno de la corrupción debe apoyarse en una sólida visión teórico-conceptual sobre la ontología misma de ese problema público. En la práctica de la acción gubernamental actual, se observa un brinco hacia las acciones públicas, sin fundamentos teóricos previos. Esto es una característica de las cúpulas de toma de decisión, al no establecer un nexo de interconexión entre las variables de las necesidades, la racionalidad, la debilidad institucional, las deficiencias de las normas sociales, el interés, la falta de transparencia y la impunidad. El cumplimiento con este criterio de la complejidad permitirá combinar, fusionar, integrar y potenciar los conocimientos teóricos con los de acción.

b) Conocer para innovar; es decir, conocer para crear nuevos co-

nocimientos, más allá del saber técnico-aplicacionista. Este criterio relacionado con el anterior implica refrescar constantemente las perspectivas de abordaje del fenómeno de la corrupción. Es momento de superar los límites conceptuales sobre la corrupción para que ésta sea pensada como un sistema complejo.

c) Conocer para repensar lo conocido o pensado; es decir, epistemologizar el conocimiento. Este criterio es muy importante porque pone a prueba las categorías conceptuales con las que el analista trabaja para hacer inteligible o manipulable la realidad que se desea estudiar, o sobre la que se desea intervenir. Aquí algo interesante con este criterio, es la necesidad de repensar las fronteras conceptuales (si es que existen) entre la corrupción como problema público y la concepción, formulación e implementación de políticas públicas anticorrupción.

A final de cuentas, los acercamientos intra e inter en este marco, han permitido ratificar que la corrupción obedece a un conjunto de procesos racionales que incorporan datos y evidencia objetiva.

## **7.5 Soluciones integrales para la complejidad de la corrupción: el triple efecto de las políticas públicas.**

En el marco del diagnóstico de la corrupción en el estado de San Luis Potosí, partimos de la hipótesis o supuesto de que la corrupción como problema público no encuentra soluciones integrales, porque las aproximaciones a ese fenómeno han sido fragmentadas y singulares; por lo cual, las soluciones a ese problema también han resultado fragmentadas, inhibitorias y singulares (Mballa, 2017). Buscar soluciones integrales a la corrupción, implica descifrar los rompecabezas de su complejidad. Se trata de reconocer que la corrupción es un macrosistema de alta

complejidad, y que sus alcances se engrandecen gracias al “efecto dominó” que genera su configuración más allá de su causalidad.

Sin embargo, la racionalidad incremental e instrumental vigentes en las cúpulas de toma de decisiones, tiende a simplificar ese problema público, dando lugar a una confusión total a la hora de formular e implementar las políticas públicas de combate a la corrupción. Es por eso que las soluciones al fenómeno de la corrupción en San Luis Potosí hoy en día resultan inhibidoras y singulares<sup>2</sup>. Buscar soluciones integrales a la complejidad de la corrupción implica adoptar una vía sistémica, misma

<sup>2</sup> Hopenhayn (2003) en su delimitación de los tipos de satisfactores a las necesidades sociales, define tres tipos de soluciones: soluciones inhibidoras, singulares y/o temporales y sinérgicas, integrales o sistémicas. Las soluciones inhibidoras son aquellas que, por el modo en que se manifiestan, obstruyen la posibilidad de solucionar otros problemas públicos. Las soluciones singulares y/o temporales son aquellas que resuelven un solo problema social generalmente a partir de transcurso de tiempo; esas soluciones no siempre inciden, ni positiva ni negativamente, sobre la resolución de otros problemas públicos. Las soluciones sinérgicas, integrales o sistémicas, son aquellas que, por la forma en que se manifiestan, promueven y contribuyen a la resolución simultánea de otros problemas.

que permita descifrar las interacciones entre los diferentes componentes que generan ese fenómeno. En su libro *Teoría General de Sistemas Aplicada a la Solución Integral de Problemas*, Latorre (1996), partiendo de la hipótesis de que “la realidad social es muy compleja debido a que está sujeta a interacciones y retroalimentaciones sistémicas”, considera que el reto fundamental de las cúpulas de toma de decisiones es descubrir y potencializar de forma constructiva, esas interacciones y retroalimentaciones a través de la planificación (Latorre, 1996, p. 82). (unificar forma de citas, ya que también puede ser: Latorre, 1996, p. 82)

En realidad, los patrones de comportamiento del ser humano se basan en sus valores, a partir de los cuales el individuo identifica necesidades y deseos, define un esquema de acción y, si este esquema está acorde a sus intereses, ejecuta las acciones para solucionar los proble-



mas; si las soluciones no son funcionales, identifica otro esquema de acciones. Asimismo, al analizar la corrupción desde el enfoque de la complejidad, asumimos que la finalidad de las políticas públicas de combate a la corrupción es ofrecer soluciones integrales. Esto es posible siempre y cuando se adopte e implemente la perspectiva que propusimos anteriormente:

*la idea de unidad compleja va a tomar densidad si presentimos que no podemos reducir ni el todo a las partes, ni las partes al todo, ni lo uno a lo múltiple, ni lo múltiple a lo uno, sino que es preciso que intentemos concebir juntas, de forma a la vez complementaria y antagonista, las nociones del todo y de las partes, de uno y del múltiple (Morin, 1977).*

Planear las políticas anticorrupción desde esa visión, podría propiciar un cambio radical y multidimensional en la gestión de los demás problemas públicos derivados de la corrupción. Para tal efecto, la decisión de solu-

cionar de forma integral el problema, habría de fundamentarse en las interacciones y retroalimentaciones entre los componentes de ese fenómeno (Véase representación de la figura 13). Se trata, antes que nada, de establecer relaciones entre los elementos que conforman al fenómeno de la corrupción, sus posibles causas y las alternativas de solución, a través de la generación de interrogantes acerca de:

- ¿Qué es ese problema? De tal modo que la respuesta a la pregunta permita encontrar su esencia y su grado de importancia para la sociedad.

- ¿Por qué ese problema? Para definir las causas materiales de la corrupción y poder enfrentarla desde sus causas.

- ¿Cómo solucionar dicho problema? Para establecer los métodos y acciones de solución.

- ¿A quién, cuándo y dónde afecta el problema de corrupción? Para poder definir las categorías y universos de las personas que se ven afectados por este problema, así como establecer su delimitación espaciotemporal.

- ¿Cuánto cuesta solucionar el problema? Para poder movilizar los recursos de todo tipo en términos reales, y enfrentar el problema de la corrupción. En este caso, se tendría que tomar en consideración, a cuánta gente o cuánta cobertura podrá tener el problema de la corrupción para idear una política pública adecuada a los recursos económicos (disponibles o generables) para solucionarlo.

Cualquier búsqueda de solución integral a la corrupción debe sustentarse en la respuesta gradual a esas interrogantes de alta complejidad. Las respuestas a estas interrogantes llevan a imaginar, pensar y construir

las alternativas para solucionar el problema público, mayor será la posibilidad de alcanzar una solución integral. En este sentido, es precisamente la solución que permite comprender si las decisiones y acciones de las políticas públicas fueron buenas, malas o inoperantes.

Las políticas públicas orientadas hacia la solución integral de la corrupción tendrían un triple impacto: el primero, directamente hacia la redefinición de las necesidades sociopolíticas económicas y culturales de la ciudadanía, debido a que un problema público solucionado desde una perspectiva holística mueve y reforma todos los subsistemas causales de la corrupción. El segundo, hacia el propio gobierno que, de manera implícita, puede experimentar el

cambio, progreso y el desarrollo de las unidades gubernamentales, reinventando y redimensionando su contrato social para o con la sociedad.

El tercer impacto, sería hacia la reestructuración del subsistema de los problemas públicos, mismo que, con soluciones sistémicas, reforma la agenda del propio gobierno.

## **7.6. Corrupción, impunidad, arbitrariedad y abuso de poder: pendientes de la gestión pública y de la participación ciudadana en México**

Una vez considerados los elementos conceptuales pertinentes acerca de lo que se entiende (y cómo se puede atender) el fenómeno de la corrupción, es necesario desarrollar una re-presentación conceptual de la interacción entre gobierno y ciudadanía de tal modo que ello facilite la construcción de consensos y procesos decisorios de la Política Estatal Anti-corrupción (PEA), en la solución de

problemas planteados que incidirán en el bienestar de la sociedad potosina, de tal manera que ello permita que dichas acciones analicen, describan, expliquen y predigan estos procesos de política pública. Dicha política deberá de incorporar principios, acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación de los diferentes actores involucrados en este tema, tales como la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la academia.

Los cambios que un gobierno deberá realizar para integrarse en la idea de una política pública que inhiba la corrupción, en principio deberán de ser:

- Cambio cultural. Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración pública y de todos los que trabajan en ella; es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe

de estar en el centro de la gestión. Lograr este propósito en la administración pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.

- Cambio en los procesos. Resulta necesario identificar en la administración pública aquellos procesos que no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, y que por lo tanto no satisfacen de manera efectiva sus necesidades.

- Cambio en las organizaciones. Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que poco han funcionado en términos de eficiencia. Es imprescindible reorganizar la administración pública, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo de red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

- Cambio en las formas de relación. Las relaciones servidor público – ciudadano deberán transformarse con respecto a las necesidades actuales, del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física de facilidades de relación (Naser y Ramírez, 2017, p. 11).

Bajo estos nuevos paradigmas, es como se reconfiguran y abordan los asuntos públicos en materia de corrupción de los gobiernos estatales. En donde los espacios y andamiajes normativo y estructural estén puestos en marcha para la acción de las organizaciones públicas.

Una evolución que tal vez surgió del reconocimiento de una capacidad y recursos limitados del Estado, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que busca sean atendidas; probablemente de la suma de las



anteriores. El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucren y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción en la que los estados y sistemas de gobierno han comenzado a preguntarse cómo incorporar una política anticorrupción en sus capacidades organizacionales (Naser y Ramírez, 2017).

La legitimidad de un ordenamiento racional se deriva de la misma sociedad, la cual es concebida como un colectivo de individuos capaces de ordenar por sí mismos su convivencia con la finalidad de alcanzar objetivos conjuntos. La estructuración del mecanismo social que resulta de la organización no se basa en relaciones personalizadas, sino en relaciones definidas de forma abstracta, tal como es planteado por el modelo burocrático. La regulación mutua de las partes tiene como objetivo la

cooperación y la asignación de funciones es sólo un medio, ya que la organización no tiene como finalidad la creación de niveles jerárquicos, sino establecer las condiciones para la cooperación de los individuos.

## **7.7. Modelo de gestión del Sistema Estatal Anticorrupción como para-digma explicativo de la gobernabilidad**

Las transformaciones recientes de la administración pública local se orientan hacia una mayor flexibilidad, diversidad estructural y descentralización. Con la apertura a las fuerzas del mercado, las configuraciones organizativas para la prestación de los servicios públicos están destinadas a ser más numerosas y complejas, haciendo más diversos los espacios Inter organizativos en los que deben cumplirse los objetivos gubernamentales. Las funciones del gobierno local se han complejizado, transformando sus caracterís-

ticas, retrocediendo en sus funciones de intervención directa y ampliando sus responsabilidades en la satisfacción indirecta de los problemas públicos. A la vez, la principal preocupación central de la administración pública se traslada de la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de organizaciones, a una cogestión de diversas organizaciones tanto públicas como privadas.

Los sistemas anticorrupción se inscriben en una lógica de macro - proceso organizativos, diferentes a los de las organizaciones principalmente en lo que respecta al contexto y a la ambigüedad en los objetivos. La administración pública funciona en redes de organizaciones, las cuales proporcionan el marco de valores en los que operan las agencias gubernamentales a nivel micro.

En este contexto los Sistemas Estatales Anticorrupción se convierten en un paradigma que ofrece un marco de interpretación a los problemas

del funcionamiento interno de las organizaciones gubernamentales en un contexto incierto, dinámico y conflictivo y por lo tanto permite inducir la capacidad de resolver el problema de la corrupción. En donde los planteamientos hechos con base en los principios de eficacia y eficiencia, ligados a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiados, debiendo reinterpretarse con base en valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando la diversidad de las formas y estrategias organizativas del sistema.

Esta perspectiva es una aproximación a nivel micro del comportamiento de la acción pública. Por esta razón, es un concepto que es compatible con el de gobernabilidad, entendida como la evolución de la administración pública hacia la superación de la dicotomía público-privada, a una dinámica de interacción constante entre diversas organiza-

ciones tanto sociales, políticas, económicas y gubernamentales.

Una alternativa de innovación pública y adaptada para fortalecer las capacidades institucionales de la administración pública local. Se hace referencia al menos a los siguientes dos ejes: Promover una cultura de transparencia e institucionalización de acciones que faciliten el acceso a la información y su potencial reutilización (con fines de control social o político, de generar valor público, cívico o económico), al mismo tiempo que se facilitan los espacios de fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas; y fortalecer los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que les atañen, promoviendo además la colaboración en la búsqueda e implementación de soluciones en un esquema de mayor responsabilidad compartida que pueda aprovechar las capacidades distribuidas y la inteligencia colectiva de los actores sociales.

Dicha perspectiva tiene como objetivos:

- Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico).
- Facilitar la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones).
- Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co – diseñar y/o co – producir valor público, social y cívico (Naser y Ramírez, 2017).

# Figura 14

EJES DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

07

- Innovación en materia de políticas anticorrupción, es readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejor, tanto en la calidad de las acciones y servicios que se le otorguen al sistema estatal, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos.

Dicha evolución se puede ver aproximadamente en acciones concretas, tales como los ejes considerados por el SNA, mismos que se presentan en la figura 14.

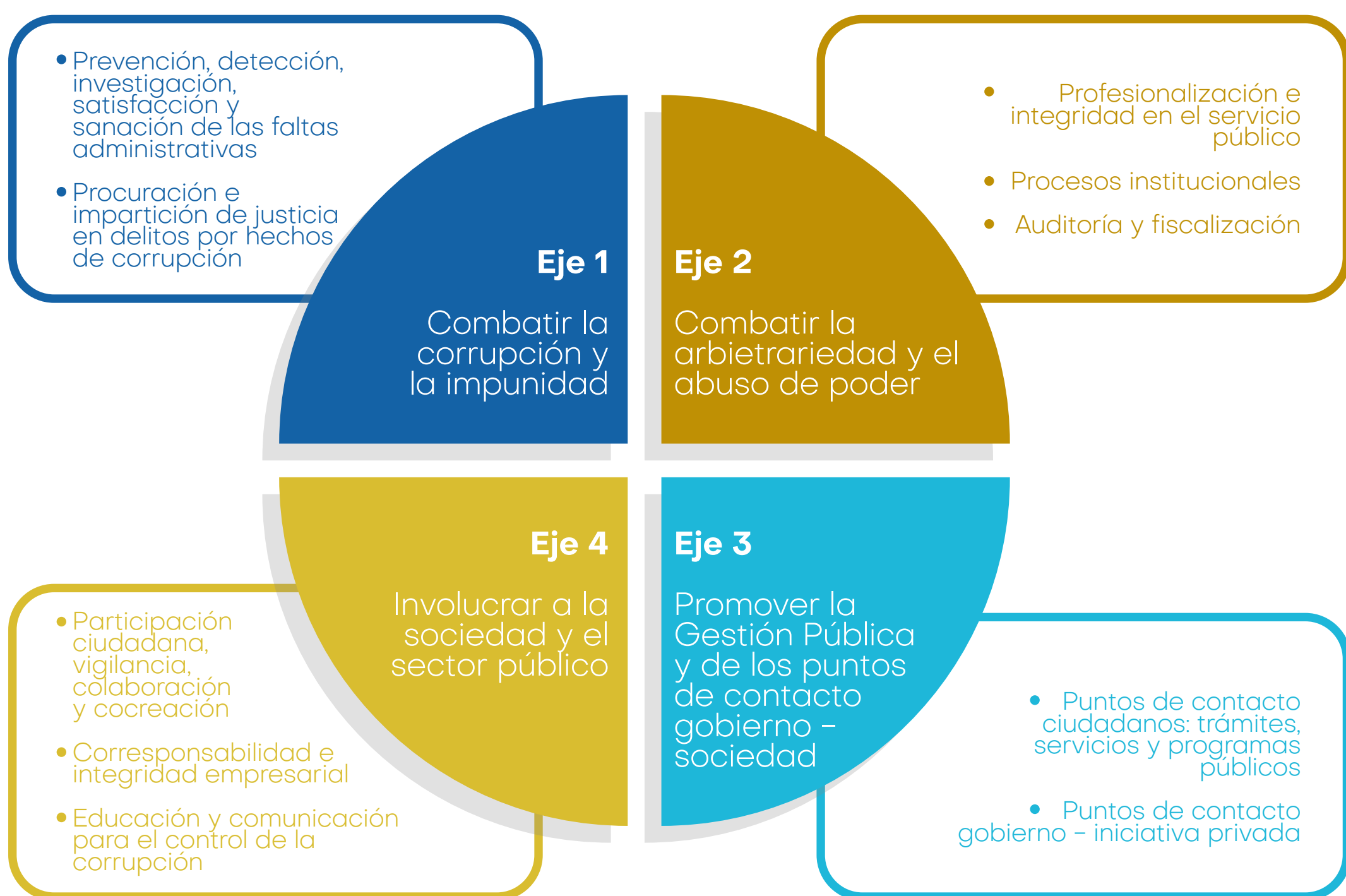


FUENTE: POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

# Figura 15

EJES DE LA POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN  
Y SU PROBLEMÁTICA A ENFRENTAR

La propuesta del Sistema Nacional Anticorrupción, representada en la figura 15 a partir de cuatro ejes: (1) combatir la corrupción e impunidad; (2) combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; (3) promover la gestión pública y los puntos de contacto gobierno – sociedad, y (4) involucrar a la sociedad y el sector público, son solo medios para el fin último: dar solución a un problema concreto, la incapacidad que se ha tenido desde el estado como desde la sociedad para controlar la corrupción, esto es prevenirla, investigarla y sancionarla.



FUENTE: POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



La transparencia, acceso a la información y apertura a datos públicos, que se pueden traducir en acciones concretas, tales como: portales de transparencia; mecanismos de rendición de cuentas; plataformas de acceso a datos públicos abiertos; y normativas de reutilización de la información pública. Así mismo, en el que se refiere al de participación ciudadana, se visualizan con acciones como el diseño de plataformas de consulta y un rol activo en el diseño y formulación de políticas públicas, mecanismos de escucha activa y canales de doble vía (Gov 2.0); promoción de espacios para iniciativas ciudadanas, servicios digitales y/o servicios en línea. Por último, el principio de colaboración se refiere a plataformas de trabajo colaborativo, iniciativas de co diseño, co creación, y co producción de servicios de valor (público, económico, social y cívico), inteligencia colectiva aplicada a la gestión público – privada / público – social.

Así pues, ante todos estos referentes conceptuales propuestos en el SNA, se pueden materializar con la información que se muestra en la figura 15: “Ejes de la Política Nacional Anticorrupción y la problemática a enfrentar” y readaptarse en un futuro inmediato a la propuesta en la Política Estatal Anticorrupción para el Estado de San Luis Potosí.

Para concluir este apartado, consideramos pertinente adoptar una visión global de la propuesta nacional anticorrupción, que complemente lo desarrollado previamente y sea de utilidad como documento de trabajo. Esto permitirá reafirmar los principios, componentes y herramientas para implementar y desarrollar una representación teórico-conceptual de la interacción entre gobierno y ciudadanía, de tal modo que ello facilite la construcción de consensos y procesos decisorios de la gestión pública. Ese enfoque ha de orientarse siempre hacia la bús-

queda de soluciones a las necesidades ciudadanas, para lograr el bienestar de la sociedad a través de la construcción de la Política Anticorrupción para el estado de San Luis Potosí.



**08**

**DIAGNÓSTICO**

Actualmente, México se encuentra en la búsqueda de combatir la corrupción desde distintos frentes y niveles organizativos: organizaciones públicas, asociaciones sociales, iniciativa privada y la academia y centros de investigación han mostrado interés por disminuir la afectación del Estado por fenómenos de apropiación privada de recursos públicos. No es nueva la idea de que el fenómeno de la corrupción se ha vuelto un problema importante para el país en lo general, y cada vez resulta más evidente para las entidades federativas y los municipios en lo específico.

El diseño de una política pública en materia de combate a la corrupción debe partir de un diagnóstico robusto que permita establecer compromisos y consideraciones claras con respecto al contexto en el que se desarrolla (SESNA, 2020). Como ya se mencionó anteriormente, la Política

Estatal Anticorrupción forma parte de un sistema ordenado, lo cual significa que el diseño de sus mecanismos e instrumentos a nivel local presenta similitudes con otros instrumentos desarrollados a nivel regional y nacional.

Aproximar la situación en la que se encuentra el combate a la corrupción en las instituciones públicas de San Luis Potosí, requiere de la identificación de indicadores estadísticos de control, revisión, evaluación y sanción del actuar de las instituciones y servidores públicos que se desempeñan en las mismas, así como del ejercicio de recursos por parte de estos. Sin embargo, resulta pertinente destacar que la sistematización de dicha información no resulta tan sencilla, ya que ésta se encuentra aún en una parte incipiente del proceso. Al respecto, se observa que a la fecha no se identifican sistemas de información que presenten de forma agregada, ni mucho menos organizada, dicha información.

El presente apartado pretende caracterizar el fenómeno de la corrupción en el estado de San Luis Potosí, de tal forma que el diseño de la Política Estatal Anticorrupción sea congruente con el contexto, sino también en su interrelación con el resto de las demás entidades federativas y como parte del sistema nacional. Para este fin, resulta indispensable aproximar el análisis desde el enfoque más general, hasta el espacio local específico. Para ello, se identificaron algunos de los indicadores que, de manera más sistematizada, permitieron cuantificar algunas de las consideraciones pertinentes para el combate a la corrupción.

La opacidad con la que se llevan a cabo los actos de corrupción dificulta la construcción de evidencia sólida de las características y dimensiones reales del problema. Esta situación ha propiciado que se tengan que identificar aproximaciones conceptuales para integrar in-

formación que dé cuenta de las magnitudes y características de la corrupción. Algunos de los principales criterios que se han identificado para aproximar el problema son: la percepción social, la existencia de procedimientos de auditoría, el número de sanciones realizadas a servidores públicos, entre otros.

## **8.1. La corrupción estatal vista desde fuera**

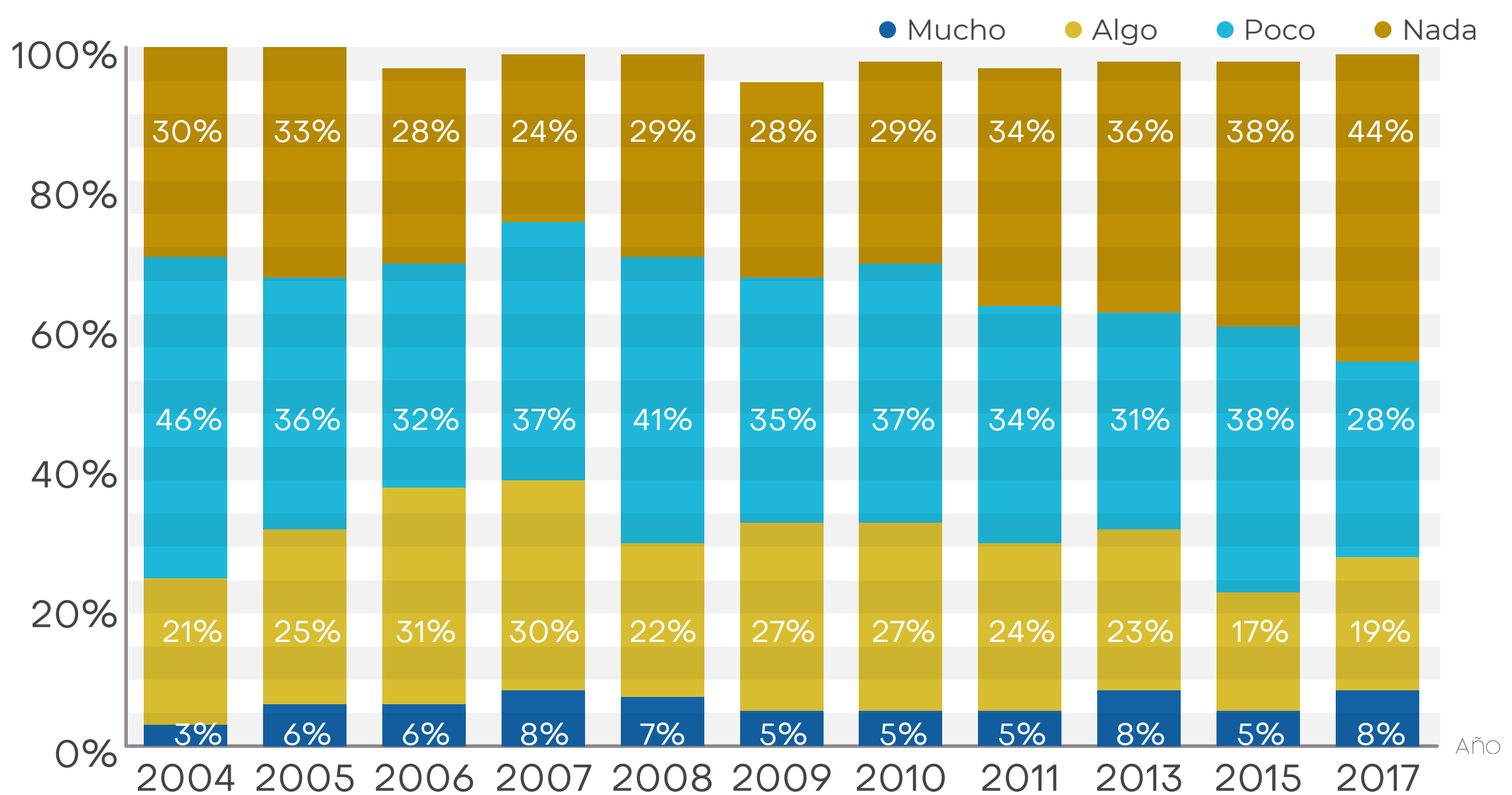
De acuerdo con resultados generados por encuestas internacionales, en el 2017 México se identificó como el segundo país de América Latina que peor actuación gubernamental tiene en lo que respecta a la lucha contra la corrupción (Latinobarómetro, s.f.). Al interior del país, existe la idea generalizada de que resulta incipiente el progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones públicas; tal como se muestra en la gráfica 1. De acuerdo con la percepción ciudadana, las instituciones pú-



blicas mexicanas poco o nada han podido reducir la corrupción a su interior.

Lo anterior evidencia el poco avance que percibe la ciudadanía, con respecto a los esfuerzos institucionales para controlar, vigilar y adecuar el actuar de las instituciones mexicanas bajo un esquema de comportamiento honesto. En términos relativos, el porcentaje de población que considera que se ha avanzado (mucho y algo) en el combate a la corrupción se ha mantenido constante.

**Gráfica 1** | Porcentaje de progreso en la reducción de la corrupción en las instituciones públicas en México



Fuente: Latinobarómetro (s.f.)

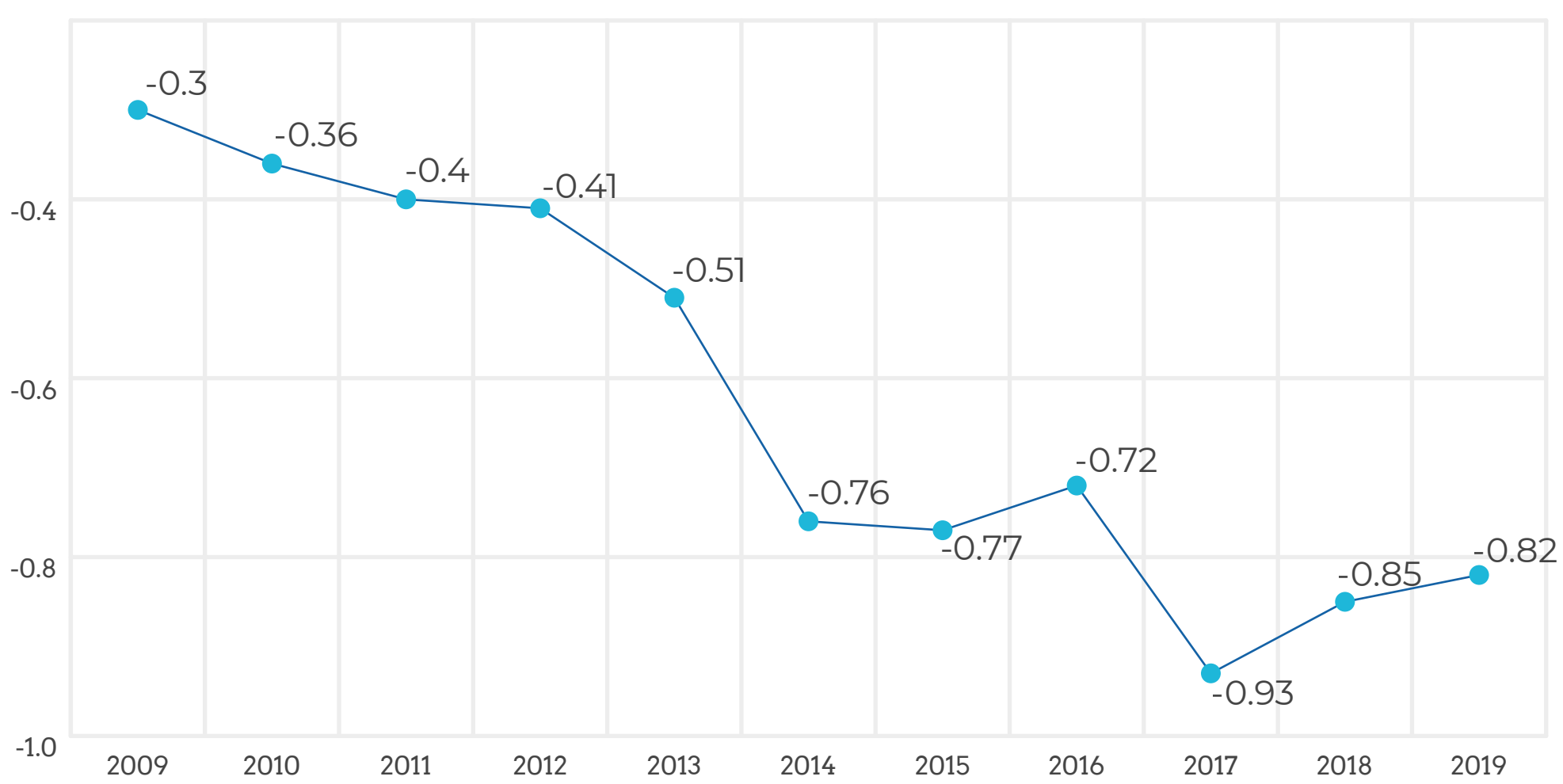
Según datos de Banco Mundial, el control de la corrupción se mantiene como un tema que no solamente no se ha resuelto en México, sino que también ha perdido terreno a lo largo de los años. Como muestra la gráfica 2, la evolución del indicador de control de la corrupción<sup>3</sup>, ha mostrado una disminución que mantiene a la corrupción como una problemática vigente para el estado mexicano.

Los distintos indicadores del Banco Mundial se integran a partir de una síntesis de distintas calificaciones que otorgan especialistas, instituciones y firmas privadas a México, para distintos ámbitos relativos a la gobernanza de los países. Lo anterior implica que, en el periodo analizado, a pesar de que la ciudadanía considera que la corrupción se ha mantenido como fenómeno estable, distintos actores e instituciones especializadas han identificado que el pro-

<sup>3</sup> La construcción del indicador de control de la corrupción permite cuantificar los criterios de análisis en una escala de -2.5 a 2.5, siendo que, a mayor valor, mejor la gobernanza del país.

blema se agravó en años anteriores y que se encuentra en un periodo, aunque incipiente, de recuperación.

Gráfica 2 | Indicador de control de la corrupción / México 2009 - 2019

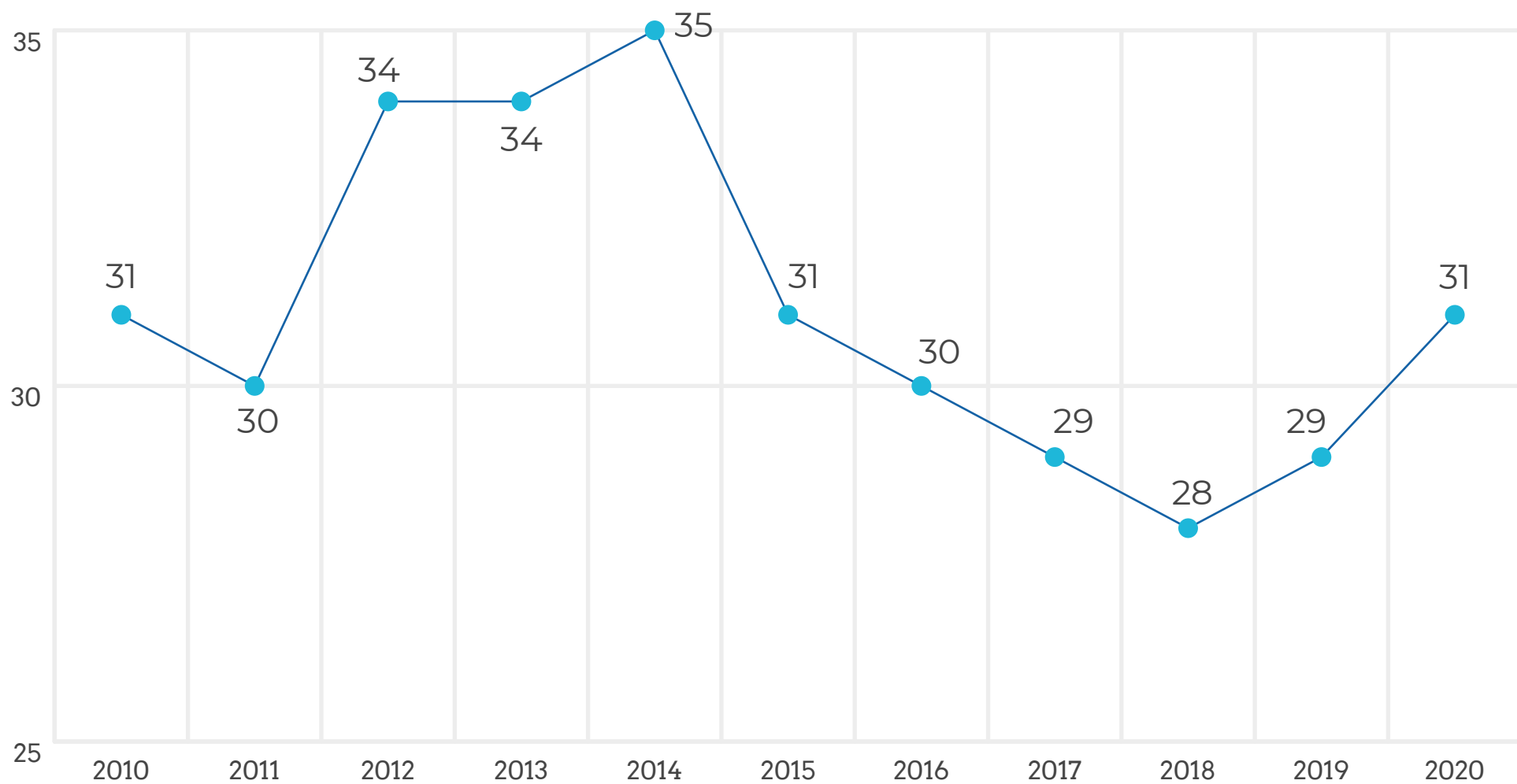


Fuente: World Bank Organization (s.f.)

La gráfica 3 presenta otra métrica que aproxima lo señalado anteriormente: el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. De la misma forma que el Banco Mundial, presenta para años anteriores un retroceso que alcanza su punto más bajo en 2018 y que percibe mejoría para los años 2019 y 2020. La escala de este índice es también mucho más clara al respec-

to de lo que significa este reto para México, ya que en la escala que utiliza (0 – 100), el país está lejos de transmitir una imagen de no corrupción.

Gráfica 3 | Cálculo del Índice de Percepción de la Corrupción / México 2010 – 2020



Fuente: Transparencia Internacional (s.f.)

La valoración de Transparencia Internacional también nos permite tener una comparativa entre naciones, e identifica a México como el país 124 de los 180 que conforman el ranking mundial. No hay duda de que, en lo general, México no ha logrado adecuar sus instituciones para disminuir la corrupción de forma signifi-

cativa desde hace más de diez años, esto dado que la gente no ha percibido un cambio.

### *8.1.1. La corrupción al interior del país*

Para el caso de las entidades federativas de México, la situación de la corrupción muestra condiciones de un comportamiento relativamente homogéneo, ninguna de ellas presenta condiciones para afirmar que la corrupción sea un tema resuelto.

La figura 16 presenta el reporte 2020 del Índice del Estado de Derecho en México, para el factor de Ausencia de Corrupción, en la cual es posible observar que la variación entre ellas es apenas perceptible, en promedio, las entidades alcanzan apenas un promedio 0.35 en una escala 0-1, la cual significaría que a nivel 1, la entidad presenta ausencia de la corrupción.

# Figura 16

FACTOR DE AUSENCIA DE LA CORRUPCIÓN

08



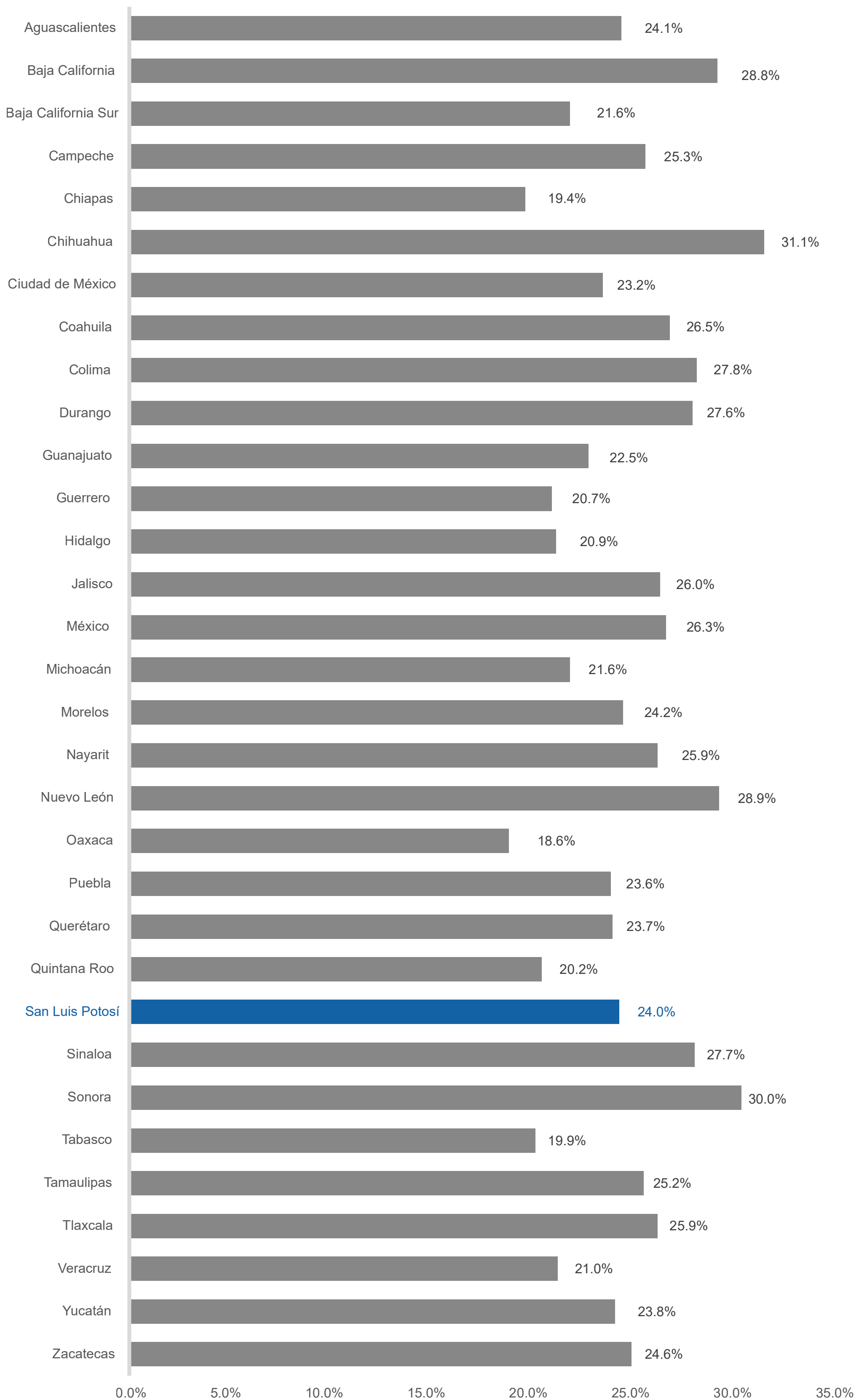
Fuente: World Justice Project, 2020

Cómo se puede observar en el gradiente de color de la figura 17, la diferencia entre sus calificaciones es apenas distinguible entre los valores extremos conseguidos (0.28 en la Ciudad de México y 0.45 en el estado de Querétaro), ubicando a San Luis Potosí por debajo de la media y con una valoración significativamente alejada del extremo de ausencia de corrupción.

Esta poca variación implica la homogeneidad en la medida en que la corrupción es percibida en los diferentes estados del país; de forma indistinta, en las entidades federativas ubicadas en la frontera norte y sur, la costa, y la región del bajío. Los ciudadanos que las habitan lejos están de pensar que pertenecen a estados con ausencia de corrupción.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la corrupción se ha mantenido como una de las preocupaciones del ciudadano en relación con los problemas nacionales. En promedio, 1 de cada 4 mexicanos consultados, considera que la corrupción es uno de los problemas que más le preocupan. Por su parte, la gráfica 4 muestra la diferencia entre el estado que más y menos identificó a la corrupción como tema grave (Guerrero con 18.6% y Chihuahua 31.1%) para el 2020.

**Gráfica 4** | Porcentaje de la población que considera la corrupción con uno de los temas de mayor preocupación (2020), por entidad federativa

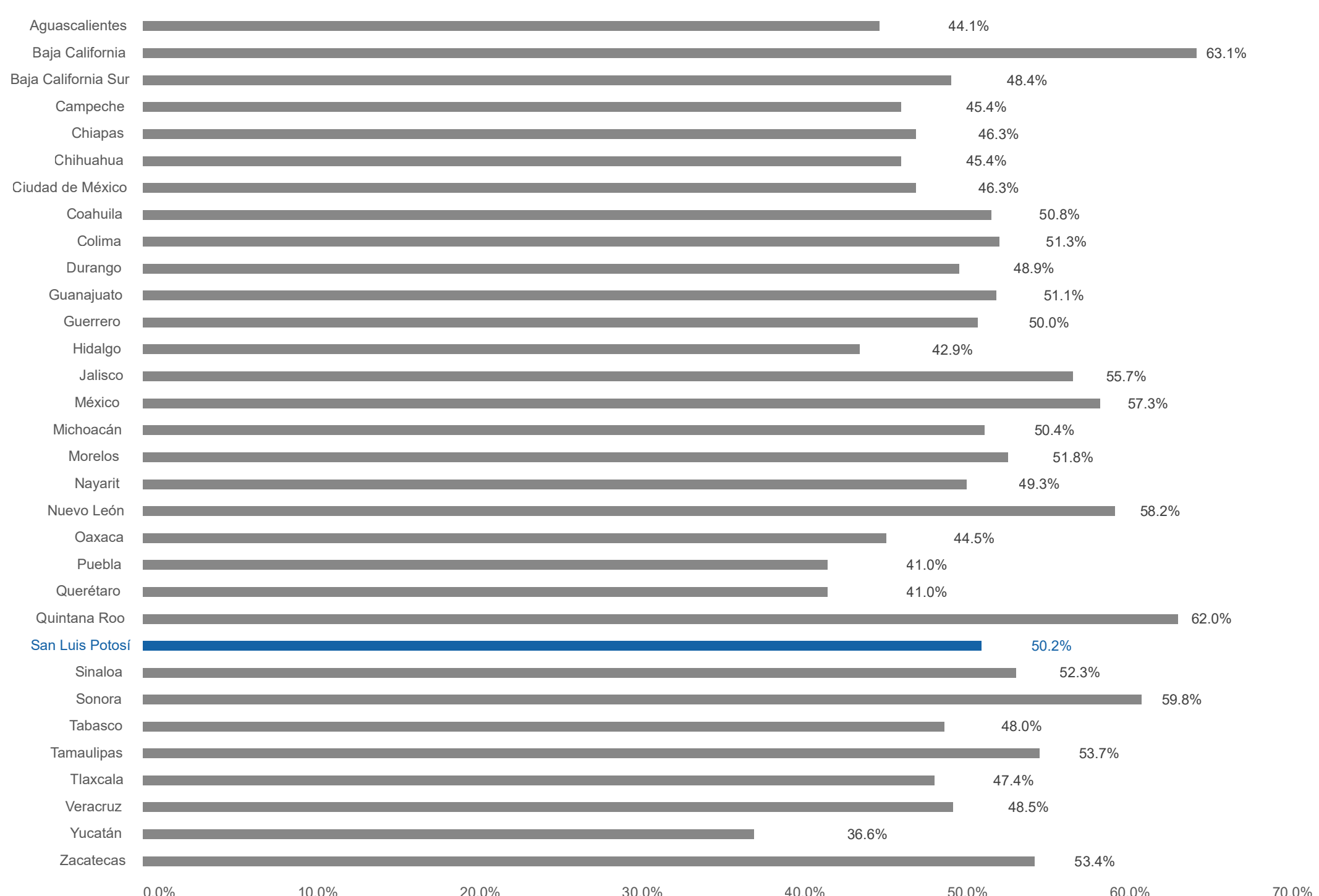


Fuente: INEGI, ENVIPE, 2020



Desde una perspectiva de las poblaciones urbanas, el problema de la corrupción se vuelve más relevante dentro de las preocupaciones sociales. Como lo muestra la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), donde la proporción de población urbana que considera a la corrupción como uno de los problemas más importantes, sube a 1 de cada 2 habitantes. La gráfica 5 muestra el porcentaje de población que registró a la corrupción como tema preocupante en 2019.

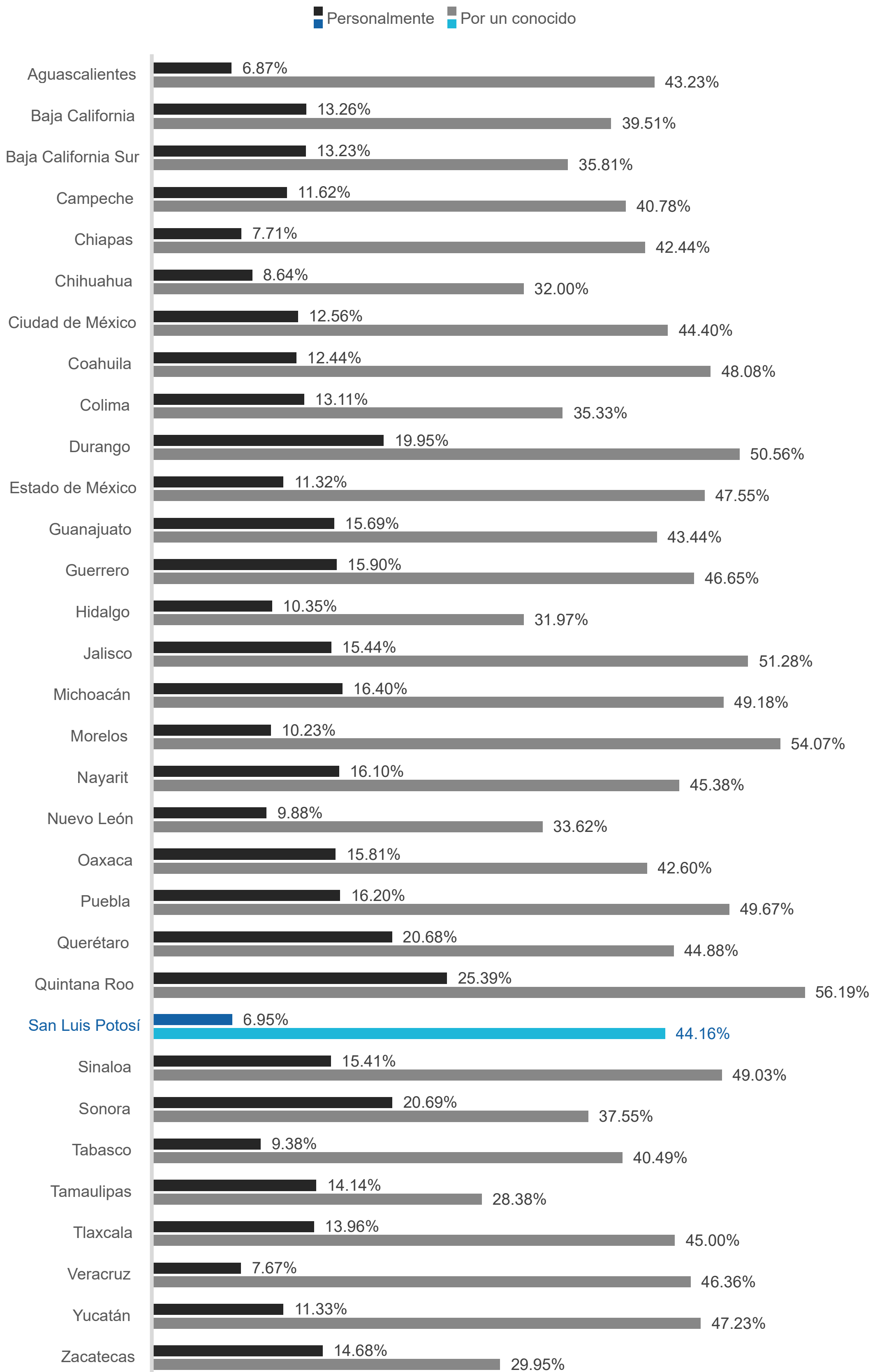
**Gráfica 5** | Porcentaje de la población que considera la corrupción como uno de los temas de mayor preocupación, por entidad federativa (2019)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019

La ENCIG también muestra el porcentaje de personas que se ha visto relacionado con corrupción al momento de realizar un trámite. En promedio, al menos 13 de cada 100 personas se vieron involucrados (en 2019) con algún acto de corrupción al momento de realizar un trámite personal, sin embargo, hay entidades federativas donde la proporción alcanzó hasta 25 de cada 100 personas. La proporción cambia drásticamente cuando la referencia de conocer casos de corrupción al realizar un trámite es con respecto a un conocido; como se observa en la gráfica 6, la proporción cambia en promedio a más de 43 personas por cada 100.

**Gráfica 6** | Porcentaje de la población que tuvo relación con actos de corrupción al realizar un trámite personal, por entidad federativa (2019)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019

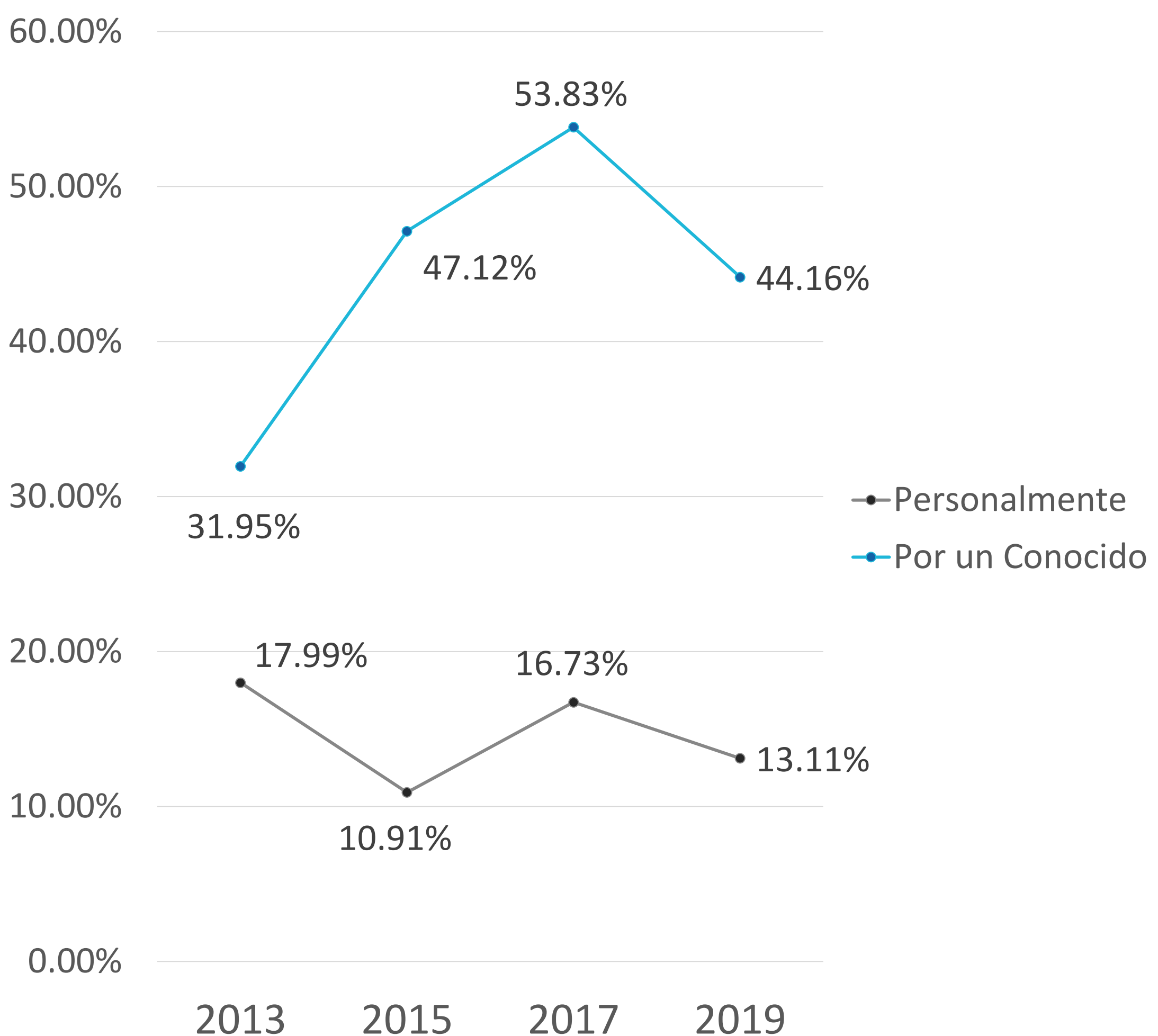
Lo anterior, permite interpretar que el fenómeno de la corrupción se percibe dentro de las entidades federativas como una situación relativamente lejana al aspecto individual; es decir, se identifica que la situación que se percibe de amigos o familiares es más susceptible a la corrupción que la que se vive en lo individual.

Para el caso específico de San Luis Potosí, la proporción de personas que se han visto relacionadas con actos de corrupción al realizar trámites personales ha variado a lo largo de los años; como muestra la gráfica 7, el comportamiento de este indicador ha tenido fluctuaciones porcentuales de casi 10 unidades en los últimos años.

Actualmente, la proporción de personas que afirmaron haber vivido actos de corrupción en sus trámites, es muy cercana al promedio nacional (13.99%); para el caso de la pre-

valencia de fenómenos de corrupción en trámites realizados por conocidos, también ha tenido un incremento considerable, ya que, en el mismo periodo de tiempo, el incremento al 2018 era de 24 unidades porcentuales, finalmente, en 2019 alcanzó un valor que, aunque cercano al promedio, supera la media nacional (44.16%).

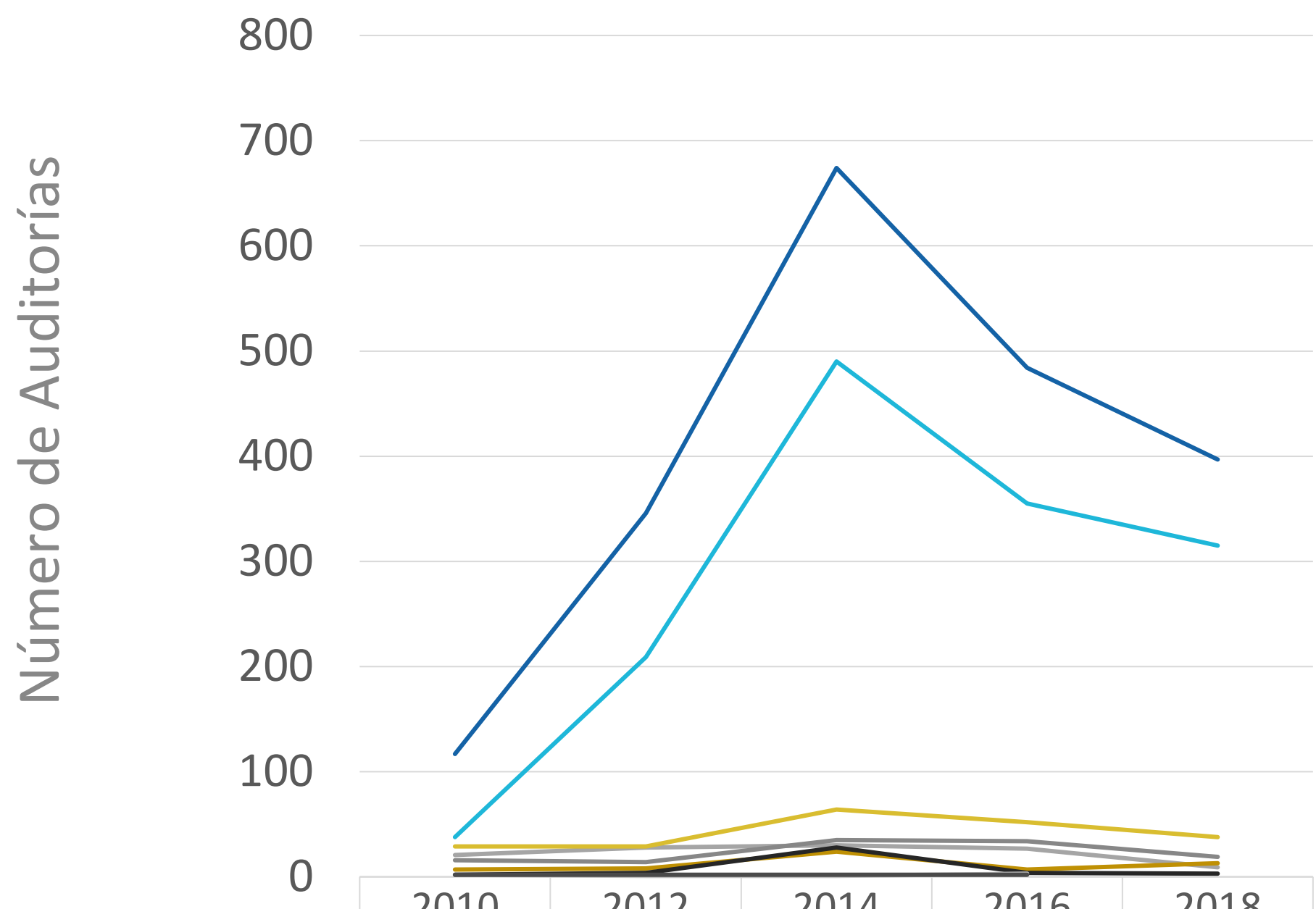
**Gráfica 7** | Porcentaje de la población que tuvo relación con actos de corrupción al realizar un trámite personal, por entidad federativa (2019)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019

Una aproximación al fenómeno de la corrupción, adicional a la percepción de esta, se puede identificar a partir del número de procesos de control interno y control de la corrupción, registrados por del número de auditorías y sanciones ejercidas a servidores públicos en las dependencias de las entidades federativas. En lo que respecta a San Luis Potosí, la gráfica 8 muestra el total de las auditorías registradas en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGM) del INEGI para el periodo 2011-2019, en el cual, es posible observar que el número de auditorías presentó para la entidad un aumento significativo entre los años 2010 y 2014, así como una disminución significativa en los últimos dos levantamientos de información.

**Gráfica 8** | Gráfica 8. Número de auditorías en San Luis Potosí (2013-2019)



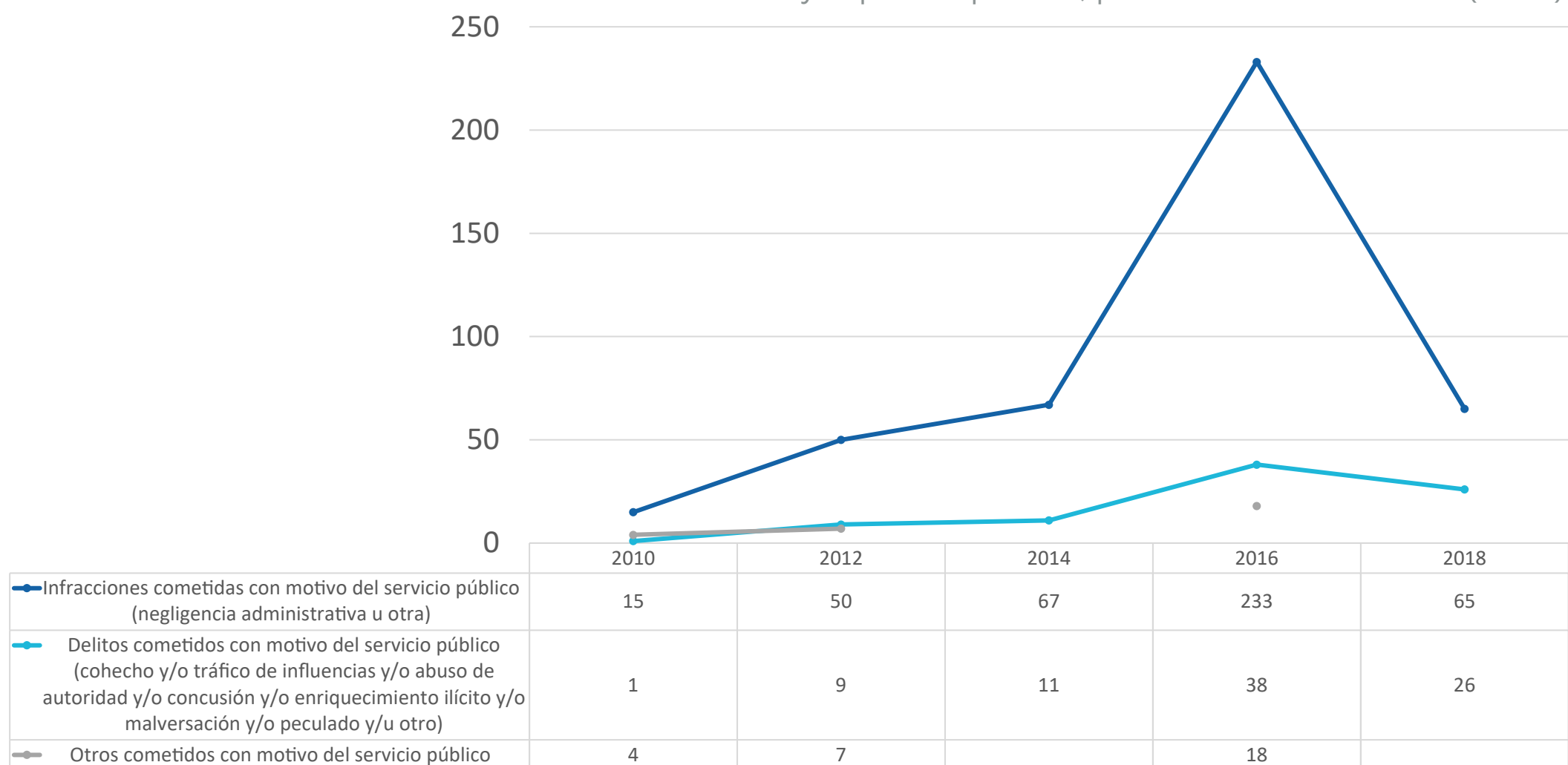
	2010	2012	2014	2016	2018
— Total	117	346	674	484	397
— Organo (s) interno (s) de control u homólogo (s) de la Administración Pública de su municipio o demarcación territorial	38	209	490	355	315
— Secretaría de la Función Pública u homóloga del gobierno de su entidad federativa	21	28	30	27	9
— Entidad de fiscalización superior u homóloga de su entidad federativa	29	29	64	52	38
— Otra autoridad competente del gobierno de su entidad federativa	7	8	24	7	13
— Secretaría de la Función Pública	2	4	28	4	3
— Auditoría Superior de la Federación	16	14	35	34	19
— Otra autoridad competente del Gobierno Federal	2	1	1	3	
— Otra autoridad	2	2	2	2	

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019

Estos censos también presentan la información de las sanciones emitidas contra servidores públicos, por motivos de faltas administrativas y de infracciones por cometer delitos graves, como actuación bajo conflicto de interés, peculado, desvío de recursos públicos, encubrimiento, cohecho, tráfico de influencias, entre otros.

Como se muestra en la gráfica 9, San Luis Potosí muestra también un incremento importante en el número de sanciones a los servidores públicos y esta evidencia que, en el año 2016, se incrementó de forma considerable.

**Gráfica 9** | Porcentaje de la población que considera la corrupción como uno de los temas de mayor preocupación, por entidad federativa (2019)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2019



Si bien no existe un número ideal de auditorías o sanciones para hablar de un combate a la corrupción efectivo, la situación anteriormente expuesta nos permite aproximar la noción de que cada vez en mayor grado se articulan mecanismos de control y fiscalización de los recursos públicos. No obstante, las acciones ejecutadas es necesario independizar los procesos de control y fiscalización de recursos públicos de procesos políticos y sociales, de manera que correspondan a un ejercicio constante en el accionar gubernamental. En este sentido, resulta pertinente resaltar que el periodo en que más sanciones se registraron en San Luis Potosí se ubicó a un año del proceso de transición de gobierno, tanto a nivel municipal como estatal.

Al analizar la información correspondiente tanto al número de auditorías, como de sanciones al interior del estado, fue posible observar que el tamaño y capacidad institucional del

municipio en el que se registra esta información presenta poca relación con estas acciones.

## **8.2. La percepción de la corrupción según los habitantes de San Luis Potosí: Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción (EEPC) 2021**

Para los propósitos del presente documento, resulta de suma importancia identificar las características y consideraciones que las personas perciben de los fenómenos de corrupción, donde los instrumentos de combate a la misma resultan indispensables. Las particularidades que el contexto de San Luis Potosí presenta para esta problemática, resultan tan variadas como la percepción que puede haber en las personas que habitan el estado. Para lograr lo anterior, se diseñó, instrumentó y aplicó una encuesta de percepción de la corrupción en todo el estado de San Luis Potosí, así como la ejecución de una serie de entrevistas a

diversos actores interesados en el fenómeno de la corrupción.

El primero instrumento de investigación al que se hace referencia en el párrafo anterior se denominó: Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción (EEPC) 2021, la cual tuvo por objetivo aproximar el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva ciudadana, a partir del contexto en que ocurren los actos de corrupción, las características tanto del fenómeno, como de los actores que se encuentran vinculados directa o indirectamente a este tipo de actos, así como de la cultura de la denuncia y sanción que tienen los habitantes del estado de San Luis Potosí.

### *8.2.1. Contexto de la corrupción*

No hay duda de que la corrupción se ha consolidado como un fenómeno negativo dentro de los procesos de la gestión pública, y que corresponde a una deformación de los procesos

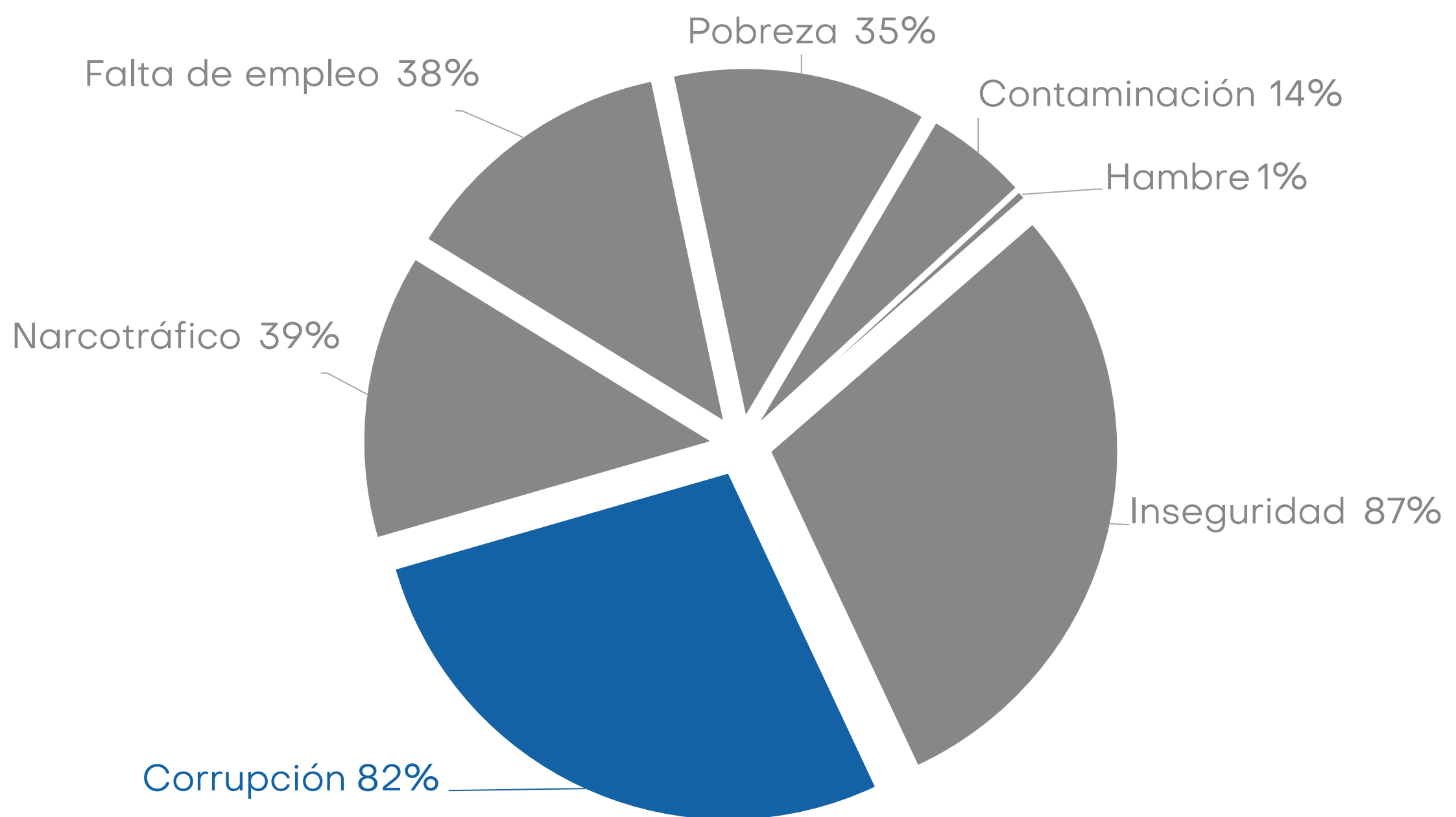
formales, la cual permite una reconfiguración de los resultados de dichos procesos. En este sentido, dichos procesos se han consolidado con un reajuste de incentivos que permiten manejar la gestión pública para obtener beneficios personales, a partir del uso y operación de las estructuras de la administración pública.

Si bien, aun cuando se trata de un problema de naturaleza pública, por el origen de los recursos que son empleados, esto no significa en sí mismo que esta problemática sea considerada de prioridad o urgencia para la ciudadanía en general. Ahora bien, las aproximaciones ya mencionadas de percepción de la corrupción nos ubicaron en una situación en la que se puede observar que estos fenómenos administrativos son considerados cada vez más relevantes para el agregado social. En este sentido, el segmento de contexto de la corrupción buscó acercar la reflexión en dirección de algunos de los elementos que, desde la óptica

ciudadana, permiten o definen la existencia del problema de la corrupción.

A partir de la EEPC, se logró comprobar que la corrupción se considera como la segunda problemática del estado de San Luis Potosí. De cada 100 personas, 81 de ellas considera que el mal uso de los recursos públicos, en beneficio de particulares, corresponde a una de las principales tres problemáticas del estado (ver gráfica 10). La gravedad del problema la ha posicionado muy por encima de fenómenos sociales importantes, por ejemplo, por cada persona que considera que la pobreza, desempleo o narcotráfico son graves, dos o más reconocen a la corrupción como grave. Por cada persona que considera la contaminación ambiental como problema, 8 son los que identifican de mayor gravedad a la corrupción.

Gráfica 10 | Principales problemas en San Luis Potosí (2013–2019)

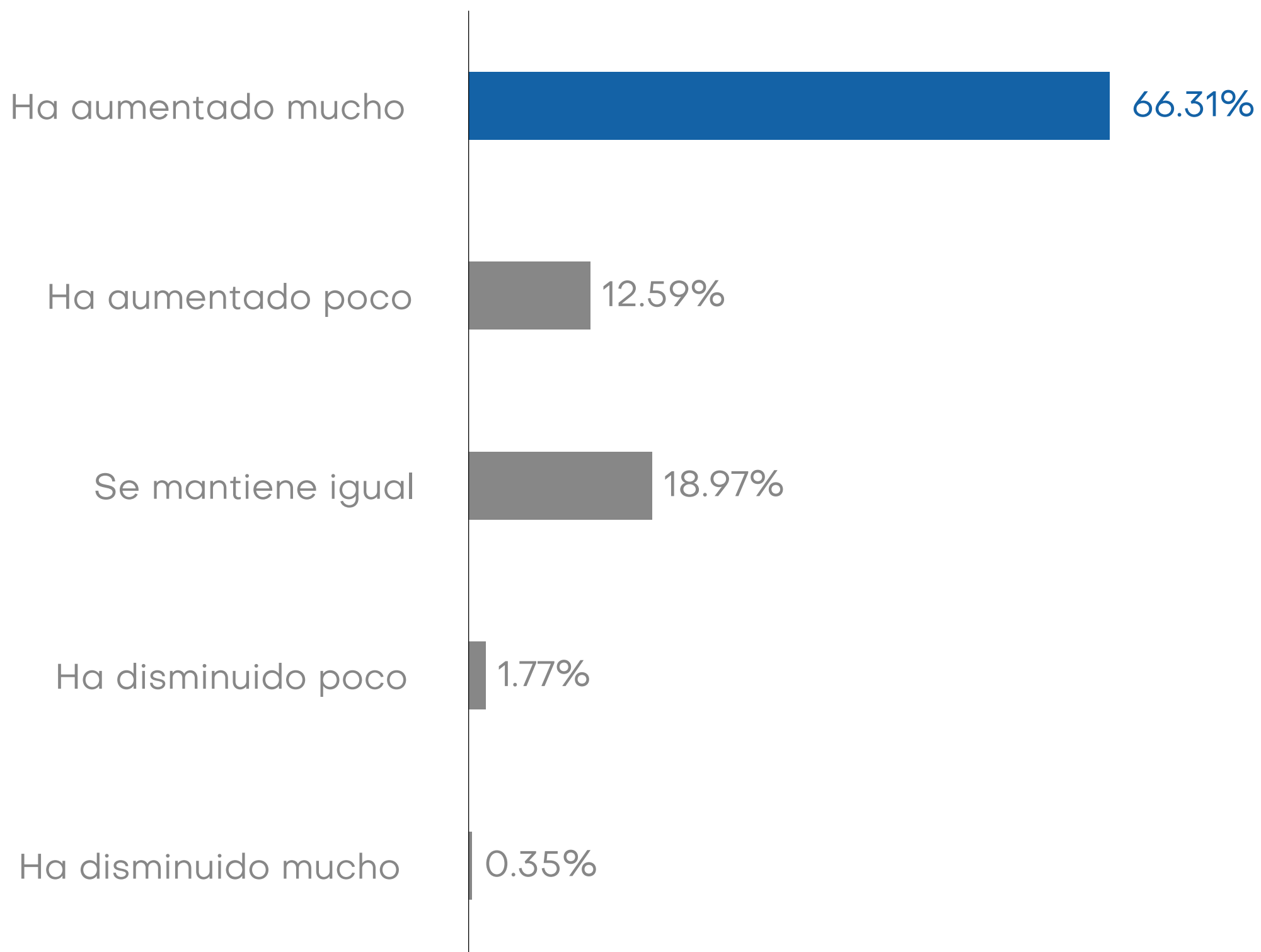


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Lo anterior no significa que los otros problemas tengan poca relevancia dentro del imaginario colectivo, sino que se resalta la necesidad de fortalecer el combate a la corrupción de manera intensiva al interior del estado. Corresponde, en el orden de prioridades sociales, atender la desviación y mal uso de los recursos públicos, antes que al desempleo o las estructuras que mantienen a personas en situación de pobreza.

En lo que respecta a la evolución de la corrupción como problema, se reconoce que los fenómenos de corrupción no son nuevos, pero sí que se han incrementado en tiempos recientes de forma significativa en San Luis Potosí. Para el 88.90% de la población del estado, el número de los fenómenos de corrupción han aumentado en alguna medida, en contraste con aquellos que consideran que han disminuido, los cuales no alcanzan el 2% del total estatal. (gráfica 11).

Gráfica 11 | Evolución de la corrupción a nivel estatal



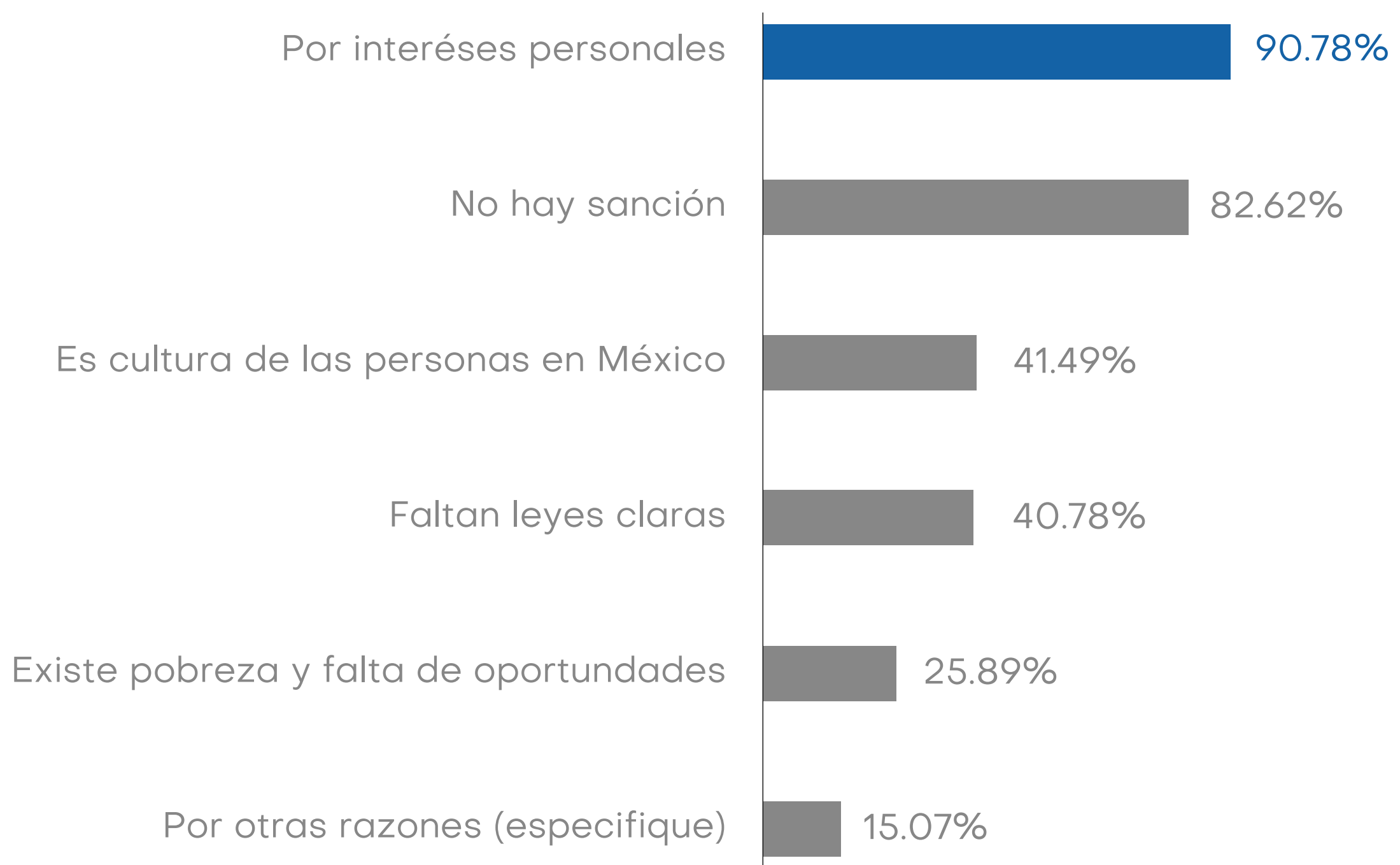
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Es innegable que, a pesar de considerarse la corrupción como un fenómeno emergente, la percepción que se tiene del fenómeno es de importancia suficiente, ya no es necesario considerarlo un problema muy antiguo para incorporarlo dentro de las prioridades de atención actuales como un problema público.

De acuerdo con habitantes de San Luis Potosí, las principales causas de los fenómenos de corrupción están relacionados con el funcionamiento individual dentro de las organizaciones públicas. La principal situación que se identifica como causa de la corrupción, está relacionada con la intromisión de intereses personales en la acción pública, siendo que el 90.78% de las personas encuestadas lo consideran así; la segunda de estas causas (de acuerdo con el 82.62% de los encuestados) se identifica con que los comportamientos viciados del funcionario público se encuentran fuera de los esquemas de sanción (Gráfica 12).



Gráfica 12 | Principales causas de la corrupción



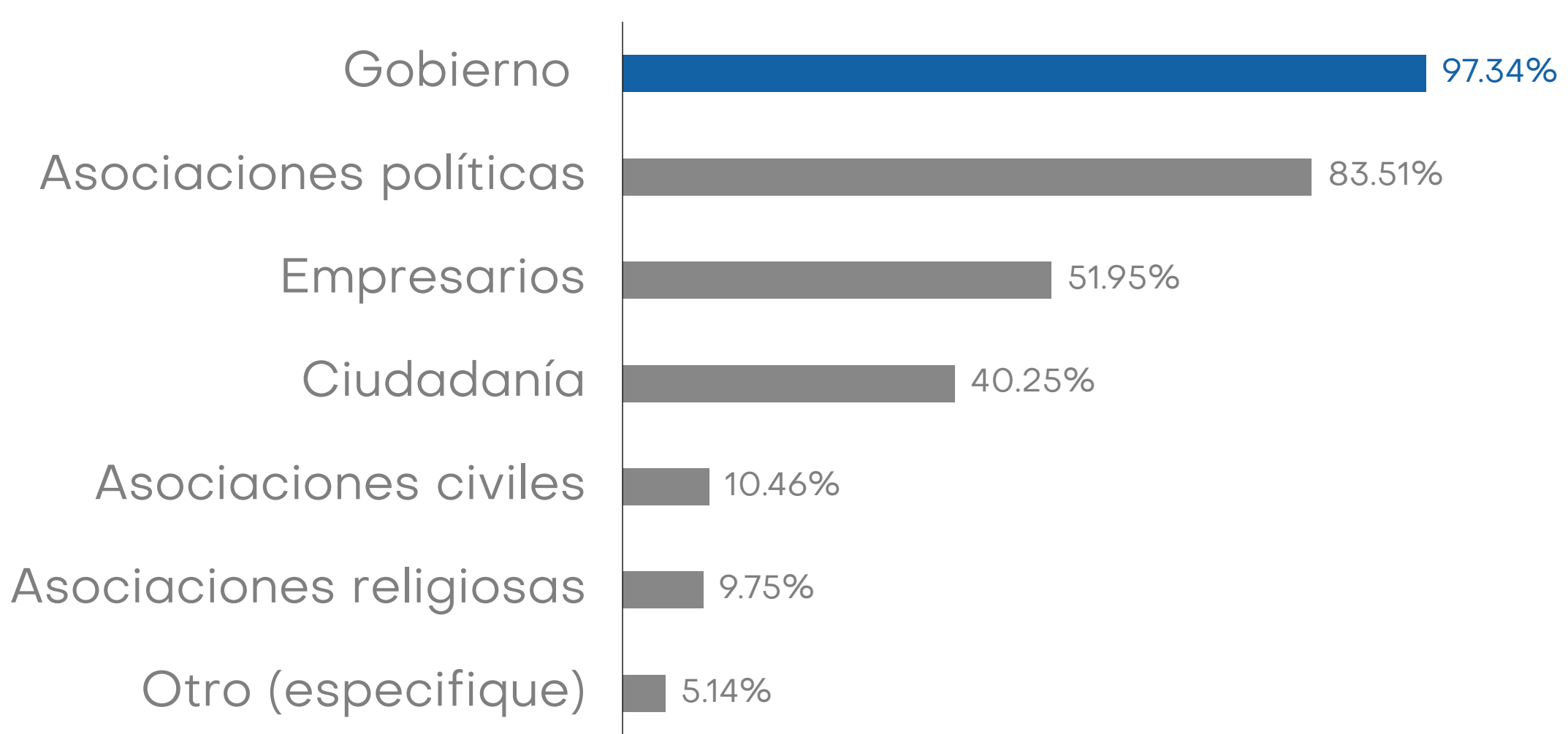
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Menos de la mitad de las personas considera que la corrupción es un problema de falta de leyes (40.78%) o como parte del funcionamiento cultural de México (41.49%); donde solamente 1 de cada 4 personas considera que la corrupción se deriva de la falta de oportunidades formales o de situación de pobreza por parte de los que ejecutan estas acciones.

Del 15.07% de las personas que consideran que existen otras causas de la corrupción, resalta la idea de que existen actores y grupos externos (asociaciones políticas, empresariales e incluso de delincuencia organizada) que intervienen en este tipo de fenómenos, para sacar provecho privado a partir de la acción pública.

En lo que respecta a la responsabilidad de los actos de corrupción (gráfica 13), el 97.34% de las personas en el estado, perciben que son los mismos actores de gobierno los que originan la corrupción, seguidos de cerca por las asociaciones y agrupaciones de tipo político (83.51%).

Gráfica 13 | Responsables de la corrupción

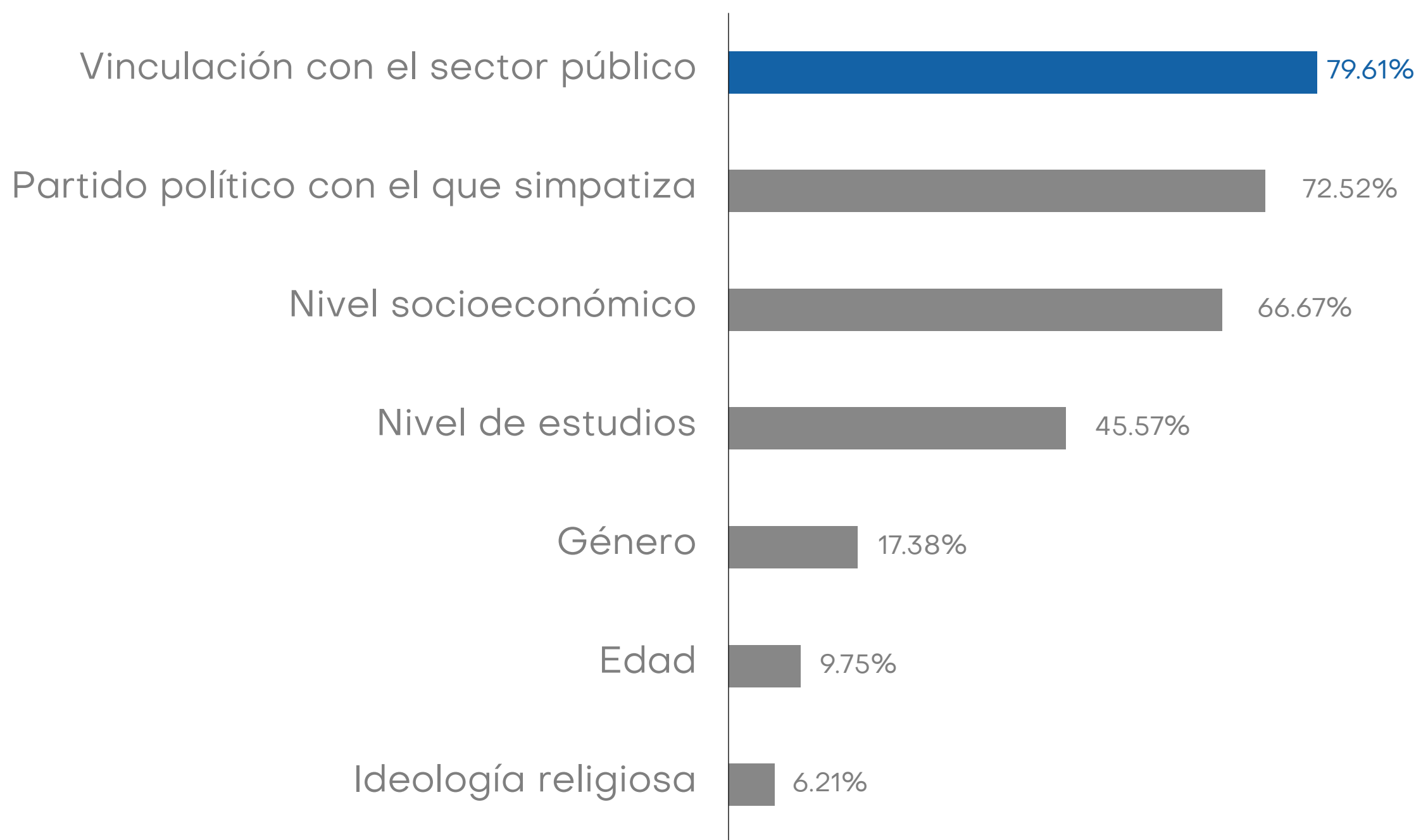


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Por su parte, cinco de cada diez ciudadanos consideran que la iniciativa privada también es responsable de los fenómenos de corrupción y 4 de cada 10, reconoce a la ciudadanía como actor responsable. Los actores a los que las personas asignan menor responsabilidad en actos de corrupción son las asociaciones civiles y religiosas, ya que solamente el 10.46 y 9.75% de las personas las consideran causantes de tales acciones de corrupción.

Entre los factores que determinan que dichos actores se vean involucrados a fenómenos de corrupción (gráfica 14), el 79.61% de los habitantes del estado de San Luis Potosí, considera que es justamente la pertenencia de los actores al sector público el factor principal. Otros factores importantes que se reconocen son el partido político con el que simpatizan los servidores públicos (72.52%), el nivel socioeconómico que tienen (66.67%) y el nivel de estudios con el que cuentan (45.57%).

Gráfica 14 | Factores que permiten la corrupción

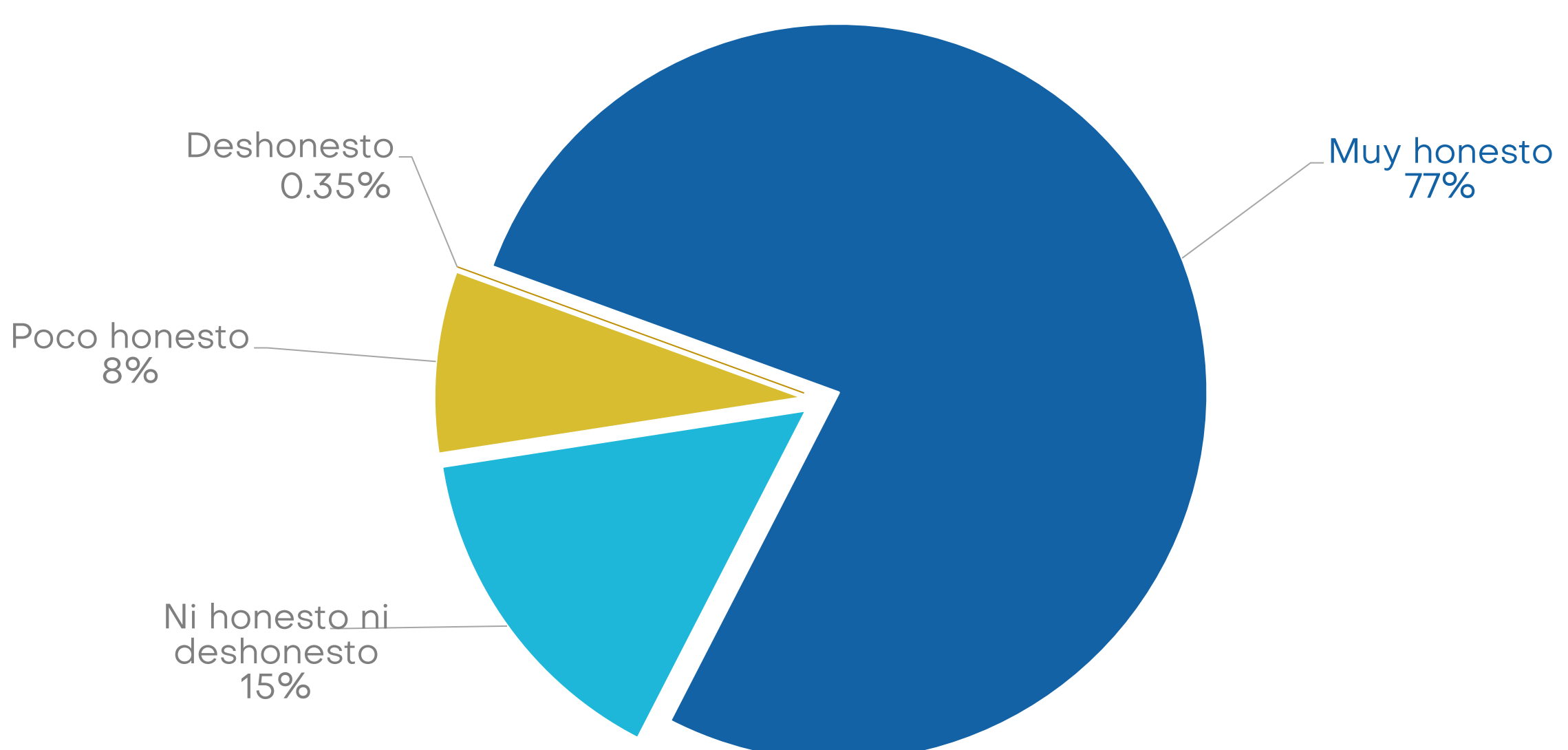


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

De acuerdo con los resultados de la EEPC, el género, la edad y la ideología religiosa de los servidores públicos son los factores que menos se identifican relacionados con fenómenos de corrupción. Lo anterior es particularmente relevante, dado que los factores de la corrupción más bien relacionados con el entorno del actor que con la persona en sí misma; es decir, no son las características del sujeto, sino del contexto en el que se relaciona, las que dan la percepción de favorecer el desarrollo de acciones de corrupción.

Otro aspecto para considerar en el contexto en que se da la corrupción es la idea de que los fenómenos de corrupción suceden fuera del espacio personal, es decir, la corrupción se da “de aquel lado” no del propio. De acuerdo con los resultados de la encuesta, casi el 92% de las personas se consideran ajenas a fenómenos de naturaleza deshonesto; en su contraparte, solo el 0.35% de ellos consideró ser deshonesto y apenas el 8% reconocieron tener algún grado de deshonestidad (gráfica 15).

Gráfica 15 | Autopercepción de honestidad



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

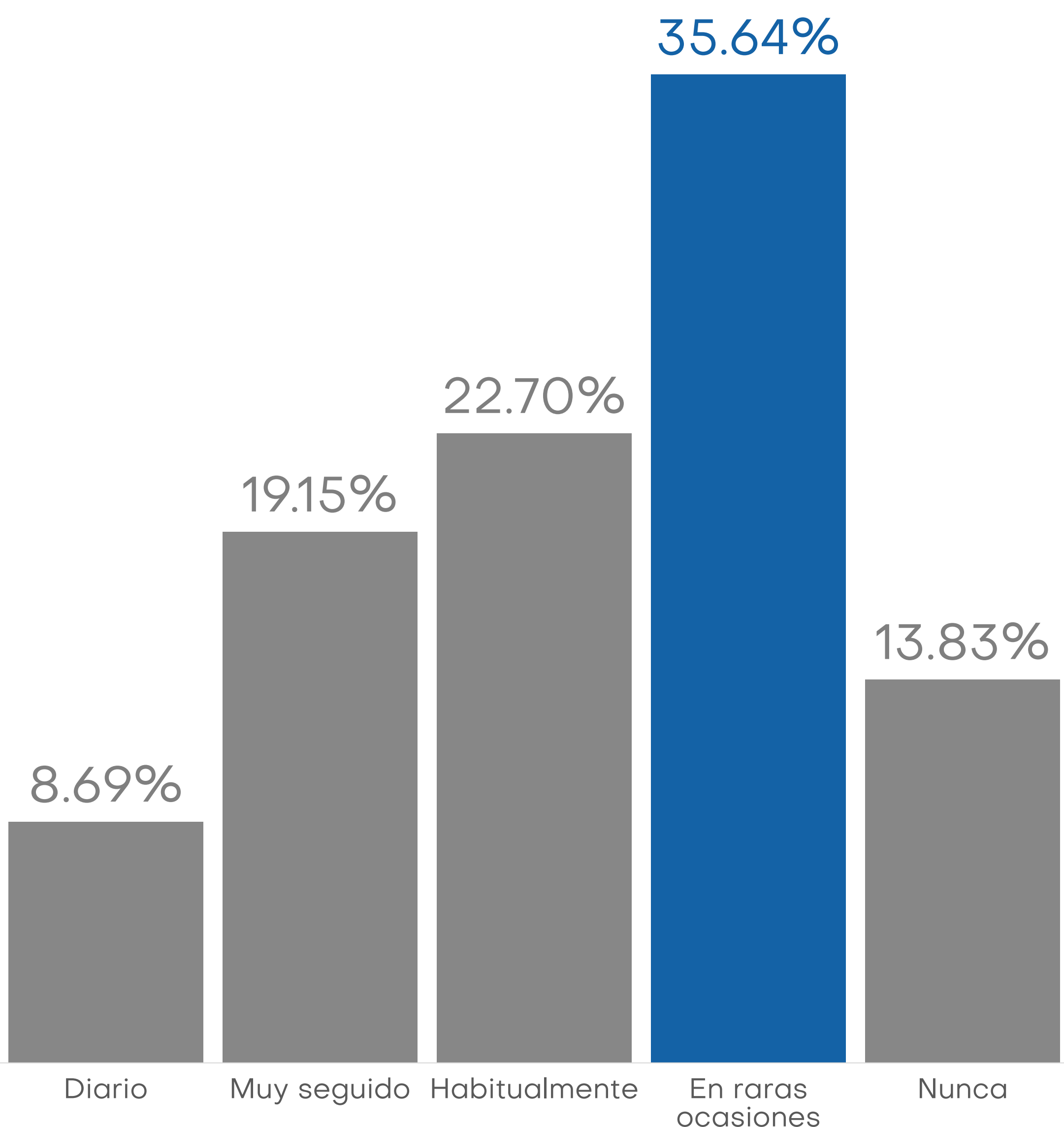
### 8.2.2. Situación de la corrupción

Además de caracterizar el contexto y condiciones en las que se perciben los hechos de corrupción, resulta indispensable tratar de caracterizar la situación en la que se identifica este fenómeno en la actualidad. Para tal fin, este segundo apartado plantea una desagregación de la percepción ciudadana con respecto a las particularidades de la corrupción en San Luis Potosí, a partir de aproximar la percepción que se tiene sobre la cercanía e intensidad de los potosinos con acciones de corrupción.

De acuerdo con los potosinos encuestados (gráfica 16), la frecuencia en la que se encuentran con actos de corrupción es variable. Para el 28% de las personas, este tipo de situaciones ocurren a diario o muy seguido, asimismo, un 23% adicional, consideran que es habitual encontrarse con corrupción en su actividad diaria. En contraparte, el 35% de

las personas perciben que la corrupción ocurre en pocas ocasiones y solamente el 13.83% de las personas, considera que, dentro de sus actividades diarias, las situaciones en que ocurre la corrupción se encuentran ausentes.

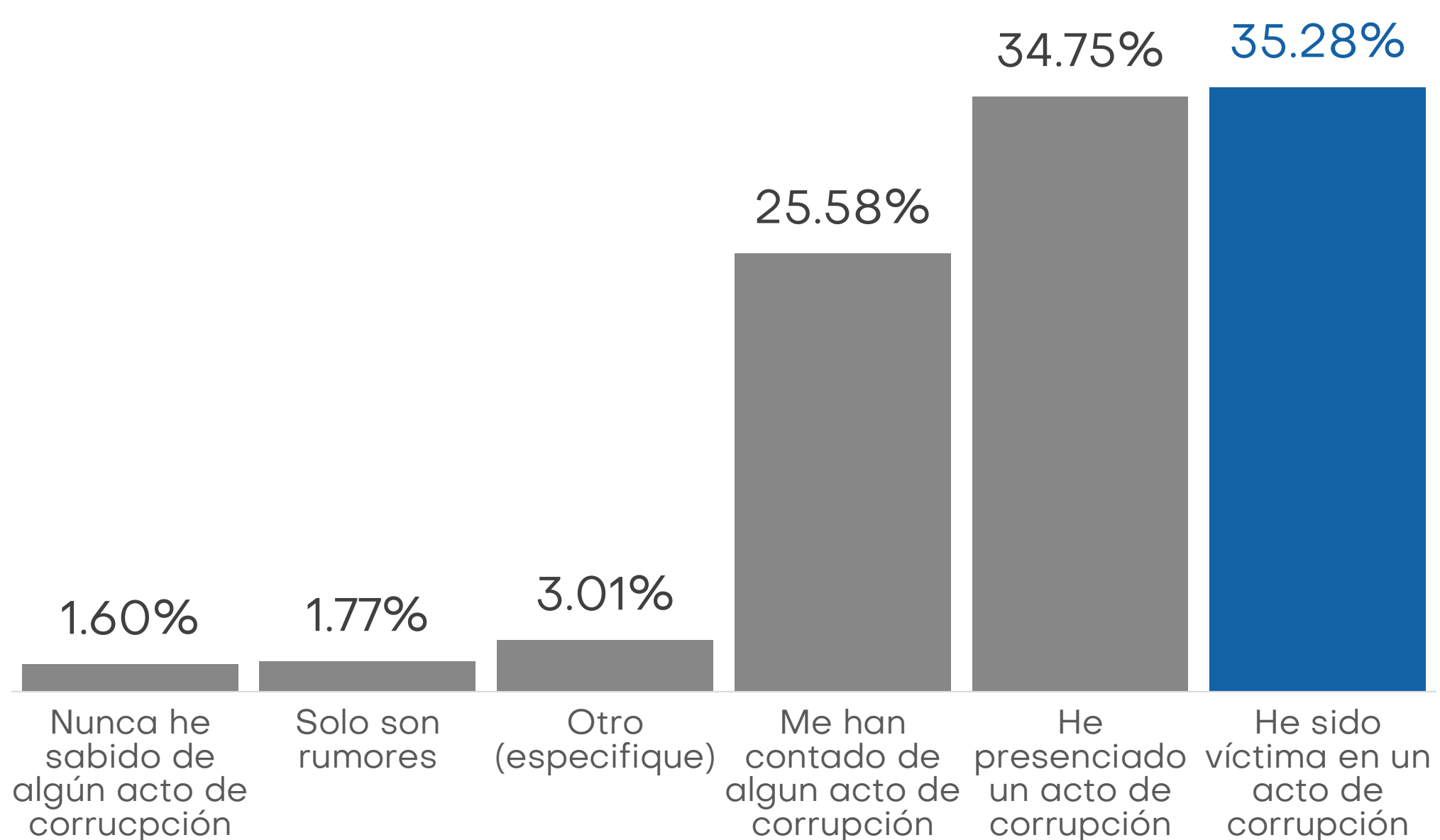
Gráfica 16 | Frecuencia de ocurrencia de corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Por su parte, la gráfica 17 muestra la vinculación del día a día de los potosinos con la corrupción; en la misma se observa que el 34.75% de las personas ha estado vinculado de forma directa con actos de corrupción y, se registra una vinculación indirecta para casi el 58% de las personas, ya sea a partir de presenciarlos o de escuchar acerca de su ocurrencia. En contraparte a esto, apenas el 1.77% de las personas considera que los actos de corrupción son solamente rumores y el 1.60% considera no estar relacionada con actos de corrupción en su vida diaria.

Gráfica 17 | Participación en actos de corrupción



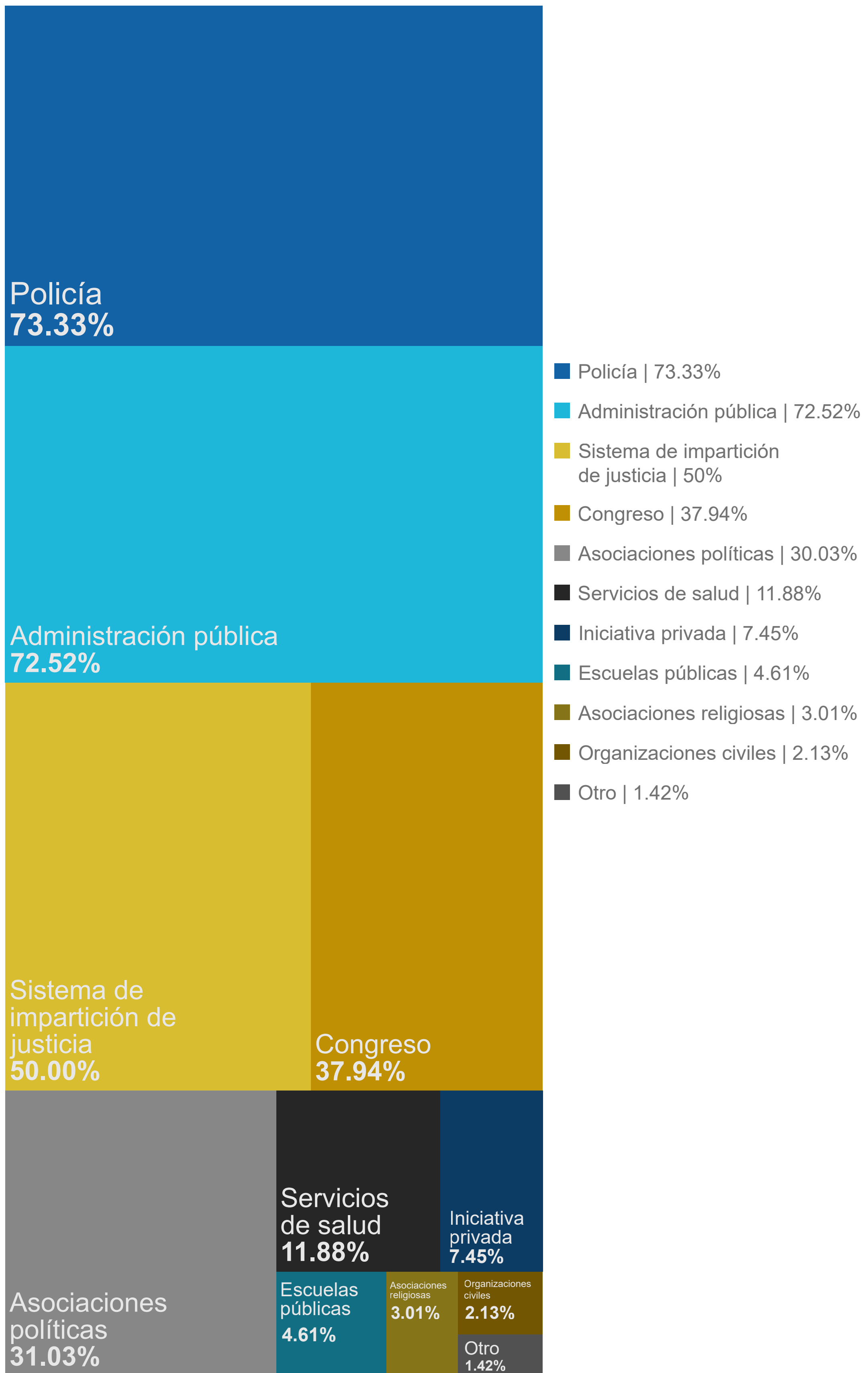
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021



Es indispensable resaltar que, dentro de las respuestas identificadas como otro, hay personas que reconocen que, a pesar de no encontrarse cara a cara con el proceso de corrupción, sí se encuentran vinculadas de forma constante a estos fenómenos, a partir del desvío de recursos que terminaría por verse reflejadas en mejoras en el espacio en que se desarrollan; es decir, mencionan que los desvíos de recursos se ven reflejados en pobres condiciones de vida.

En lo que respecta a las instituciones relacionadas con la corrupción, la gráfica 18 muestra que son las organizaciones civiles y religiosas las que menos se perciben como relacionadas con la corrupción, seguidas de aquellas proveedoras de servicios (públicos y privados), las cuales se ven identificadas en los servicios de salud, educación y la iniciativa privada.

**Gráfica 18** | Instituciones identificadas con la corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

De acuerdo con la percepción potosina, son las instituciones de naturaleza pública las que tienen mayor vinculación con procesos de corrupción. Esto se identifica en el incremento en el porcentaje de personas que las vinculan a actos de corrupción, el 31% de las personas consideran que las asociaciones políticas están vinculadas a la corrupción, casi el 38% de las personas consideran que el congreso lo está y el 50% considera que los sistemas de impartición de justicia encuentran espacios para corromper su funcionamiento.

Lo anterior es relevante, si se considera que la vinculación se identifica mayor con respecto a la interacción institución – ciudadanía, ya que las instituciones que se identifican como más corruptas son la administración pública y la policía (por el 72.52 y 77.33% de la población respectivamente).

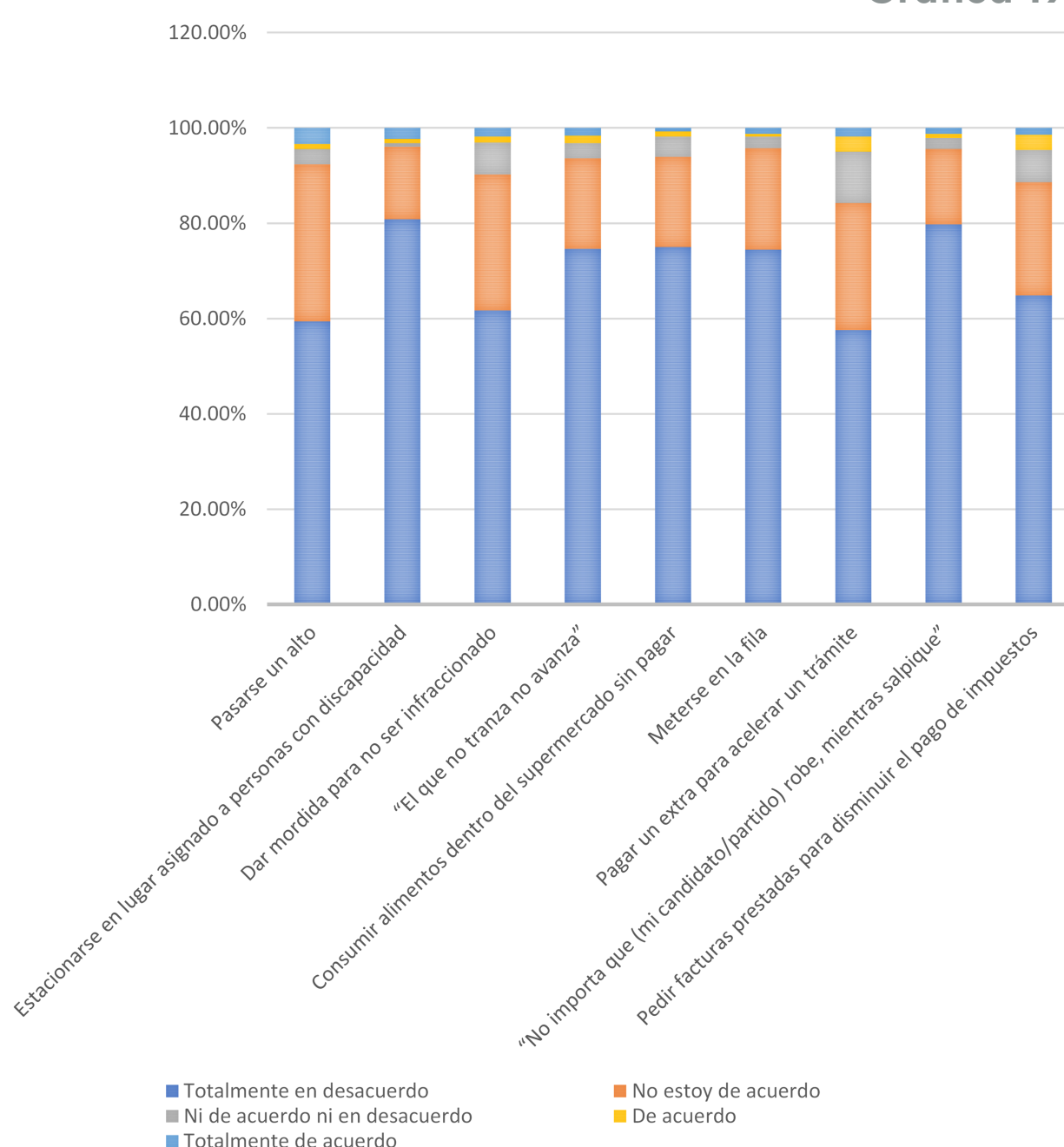
Finalmente, se consultó a la población acerca de nueve situaciones y afirmaciones de corrupción que pueden considerarse como normalizadas socialmente. Los resultados que se obtuvieron en la EEPC muestran que, a pesar de la identificación de la corrupción como problema, así como la autopercepción de honestidad por parte de los potosinos, existen situaciones en las que resulta aceptable omitir la normativa o modificar los procedimientos formales para obtener beneficio en lo personal.

Como muestra la gráfica 19, las situaciones anómalas que menor aceptación tienen a nivel estatal son: “estacionarse en un lugar para discapacitados”, “meterse en la fila”, así como la afirmación “No importa que (mi candidato/partido) robe, mientras salpique”. Por el contrario, las acciones de “pasarse un alto”, “pagar un extra para acelerar un trámite” y “pedir facturas para disminuir

el pago de impuestos”, son aquellas que en menor grado se consideran adecuadas.

Es importante considerar que todas las afirmaciones presentadas corresponden a infracciones de normas, por lo que la aceptación en un espacio libre de corrupción debería de ser inexistente, sin embargo, las personas identifican en su contexto consideraciones particulares para cada una de estas situaciones, de tal forma que los beneficios de romperlas cambian según la persona que analiza cada una de las situaciones.

Gráfica 19 | Percepción hacia corrupción cotidiana



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Lo anterior se vuelve relevante, ya que las políticas e instrumentos de combate a la corrupción deben considerar esta disparidad de percepciones, de manera que sea capaz de anticiparlas y diseñar instrumentos que impidan cualquier ejercicio de discrecionalidad al momento de interactuar o ejercer acción con recursos públicos y normas de conducta.

### 8.2.3. *Cultura de denuncia y sanción*

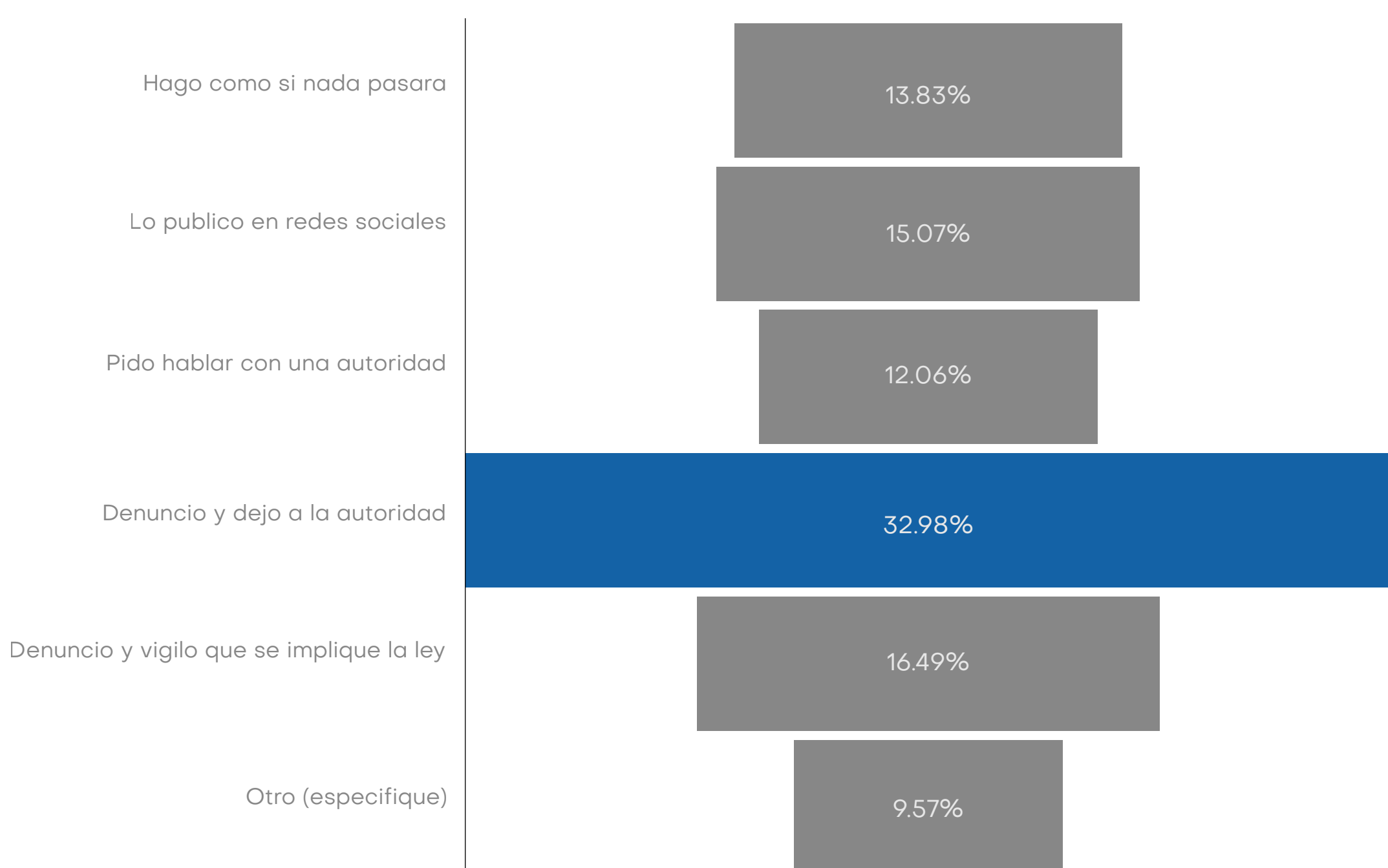
Si bien la identificación de factores y condicionantes que favorecen la corrupción resulta indispensable para prevenir y anticipar espacios que favorezcan la misma, también resulta indiscutible la relevancia de reconocer estas acciones e interponer acciones de sanción y corrección.

Lo anterior solo es posible a partir de una cultura de denuncia y sanción; sin una ciudadanía capaz de visibilizar los fenómenos de corrupción de

los cuales es testigo, la opacidad en la que operan los actores corruptos, a partir de operar procesos anómalos en el ejercicio de recursos públicos, se mantiene.

La gráfica 20 presenta el porcentaje de personas por tipo de reacción, a partir de atestiguar actos de corrupción de forma directa. En ésta, es posible observar que un 13.83% de los encuestados prefiere no reaccionar ante estas situaciones, de manera que ello no lo involucre la situación.

Gráfica 20 | Reacción ante actos de corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

El 15.07% de las personas considera pertinente visibilizar la situación a partir del uso y aprovechamiento de recursos digitales, como son las redes sociales; por su parte, de forma agregada, más del 60% de las personas encuestadas considera que intervendría en la situación a partir de denuncia en alguna medida; mientras el 12.06% de ellos, denunciaría ante una autoridad presente en el lugar. Por otra parte, el 32.98% de las personas reconoce que realizaría la denuncia y dejaría el proceso en manos de las autoridades. Finalmente, el 16.49% considera la necesidad de complementar la denuncia con acompañamiento de su parte.

De las personas que detallaron que harían “otra cosa”, resaltan aquellas personas que afirman que la respuesta ante la corrupción depende de la situación en la que se presente, ya que existen espacios en donde reaccionar ante estos fenómenos los



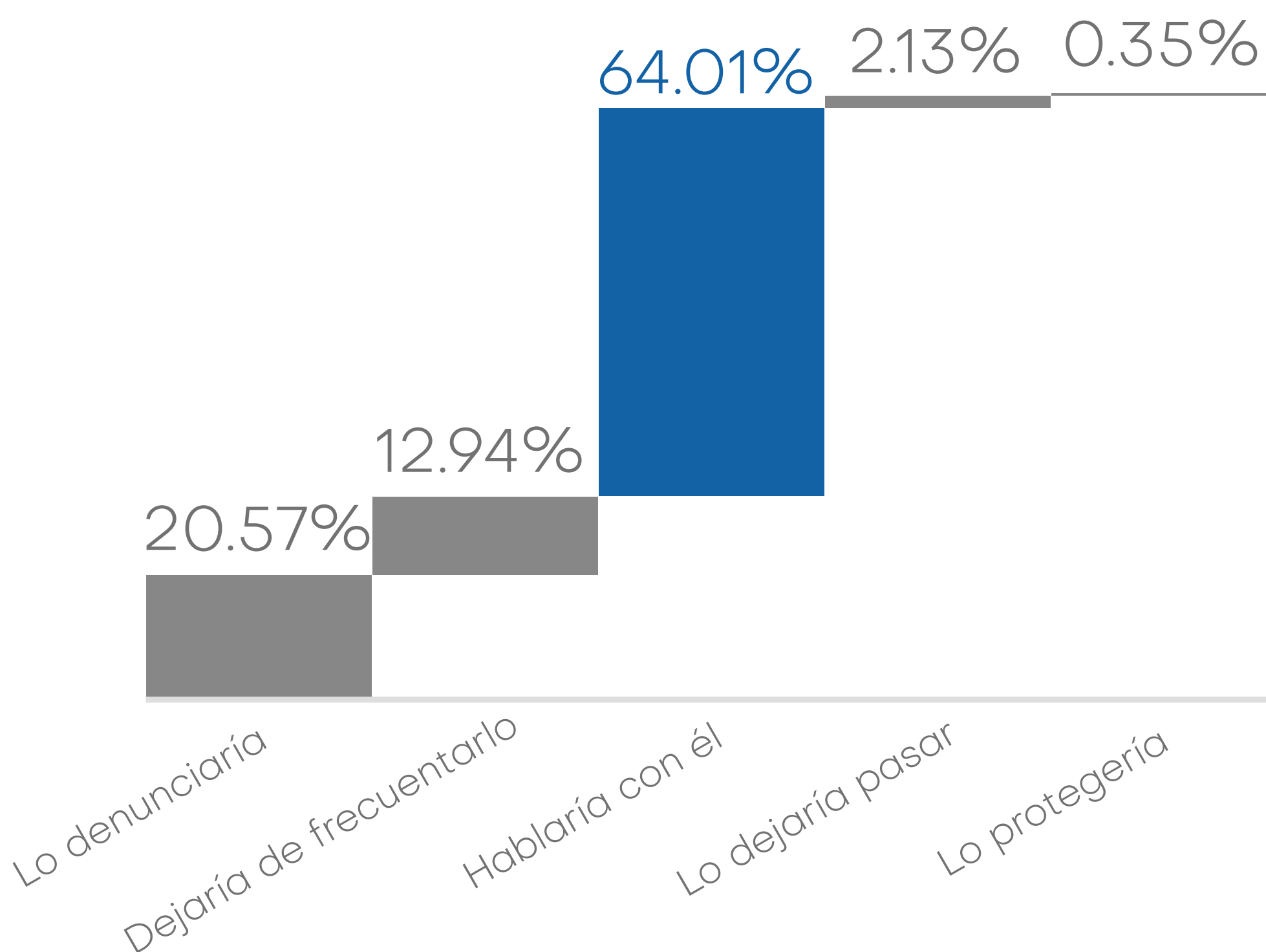
pone en una situación de vulnerabilidad de derechos (que se vea afectada la prestación de su trámite o servicio) e incluso de riesgo personal, al considerar que hay ocasiones en que los corruptos pueden tomar acciones como represalia.

Con una diferencia de magnitud importante, el porcentaje de personas que considera necesaria la denuncia como proceso de control de corrupción se ve disminuido al relacionar estos fenómenos anómalos a personas cercanas, ya sea amigos o familiares. Como muestra la gráfica 21, solamente el 20.57% de las personas interpondría un proceso de denuncia por actos de corrupción, cuando es un familiar o amigo sea el que comete estas acciones.

En una proporción parecida a la que no haría nada en el escenario general, en el caso de amigos y familiares, un 12.94% preferiría dejar de frecuentar a la persona que involucrar-

se en este tipo de acciones. En un escenario de corrupción con estas características, la mayoría de las personas (64.01%) considera que es necesario intervenir en el mismo, solamente a partir de dialogar con el familiar o amigo que está cometiendo la falta. Una proporción muy baja de ciudadanos considera que lo mejor resulta dejar pasar el acto de corrupción (2.13%) y casi nadie contestó (0.35%) que protegería a ese familiar o amigo que se encuentra involucrado en actos de corrupción.

Gráfica 21 | Reacción ante actos de corrupción cometidos por familiares o conocidos



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

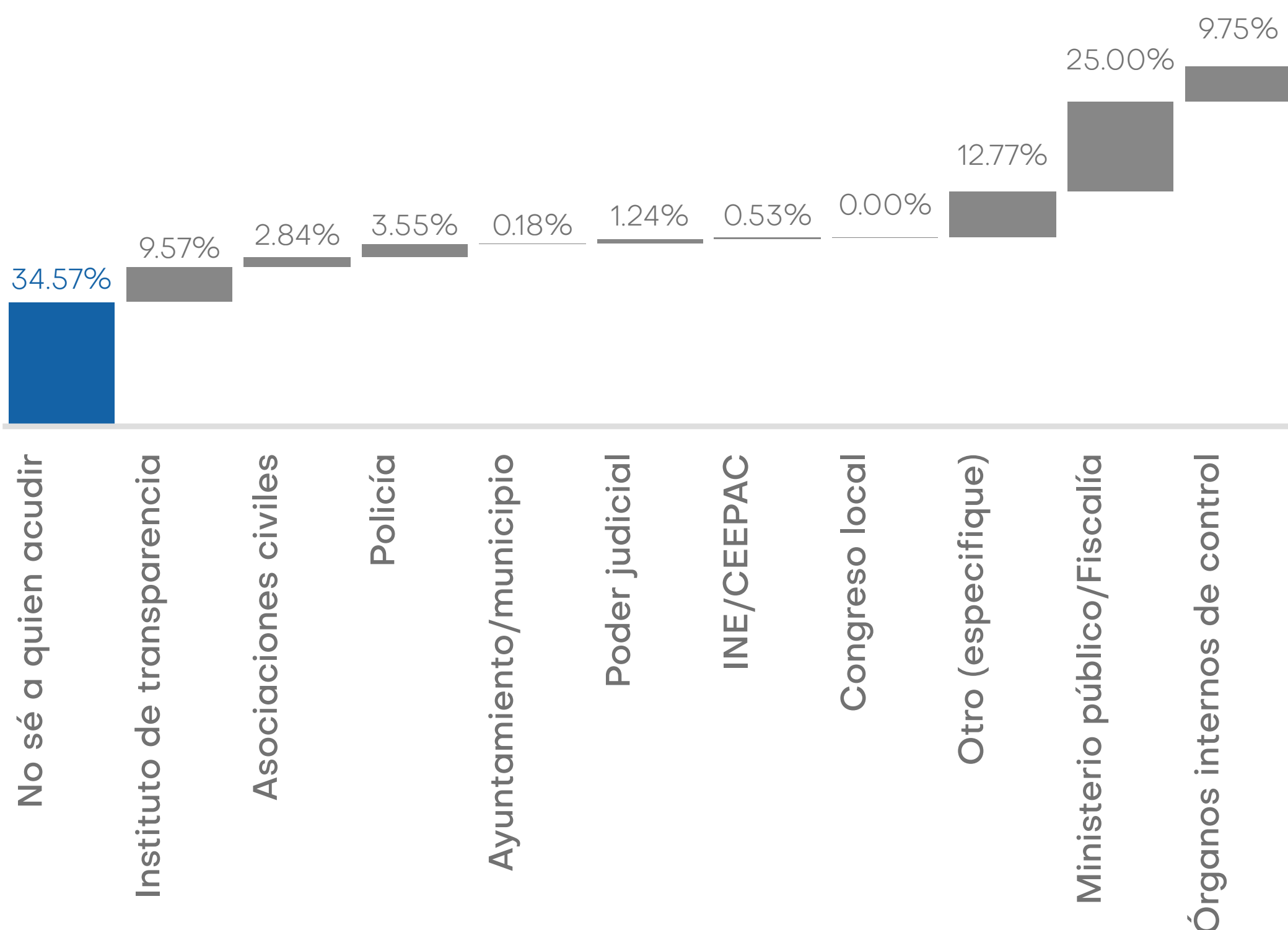
Otro elemento indispensable para considerar dentro de la cultura de denuncia es la identificación de las instituciones responsables de la recepción y seguimiento de la denuncia, de manera que el proceso de atención a los actos de corrupción pueda ser llevado a cabo (gráfica 22).

En este sentido, se observa que el 34.57% de las personas afirma no conocer la institución responsable de recibir, atender y dar seguimiento a su denuncia. De igual forma, un importante porcentaje de la población dirigiría sus denuncias a diversas autoridades que, aunque relacionadas con procesos de atención pública, no tienen como función principal la atención de denuncias o demandas de actos de la corrupción: instituciones de transparencia, asociaciones civiles, autoridades electorales, el Poder Judicial, el Congreso local y la propia policía, son ejemplos de estas organizaciones públicas

que se perciben por algunos como responsables de atender este tipo de denuncias.

Del total de los encuestados, solamente el 9.75% integrarían su denuncia mediante los organismos internos de control y las auditorías de las entidades públicas en las que se realiza el fenómeno de corrupción. Por su parte, uno de cada cuatro ciudadanos dirigiría su denuncia ante el ministerio público de la fiscalía especializada en materia anticorrupción.

Gráfica 22 | Instituciones identificadas para denuncia de actos de corrupción

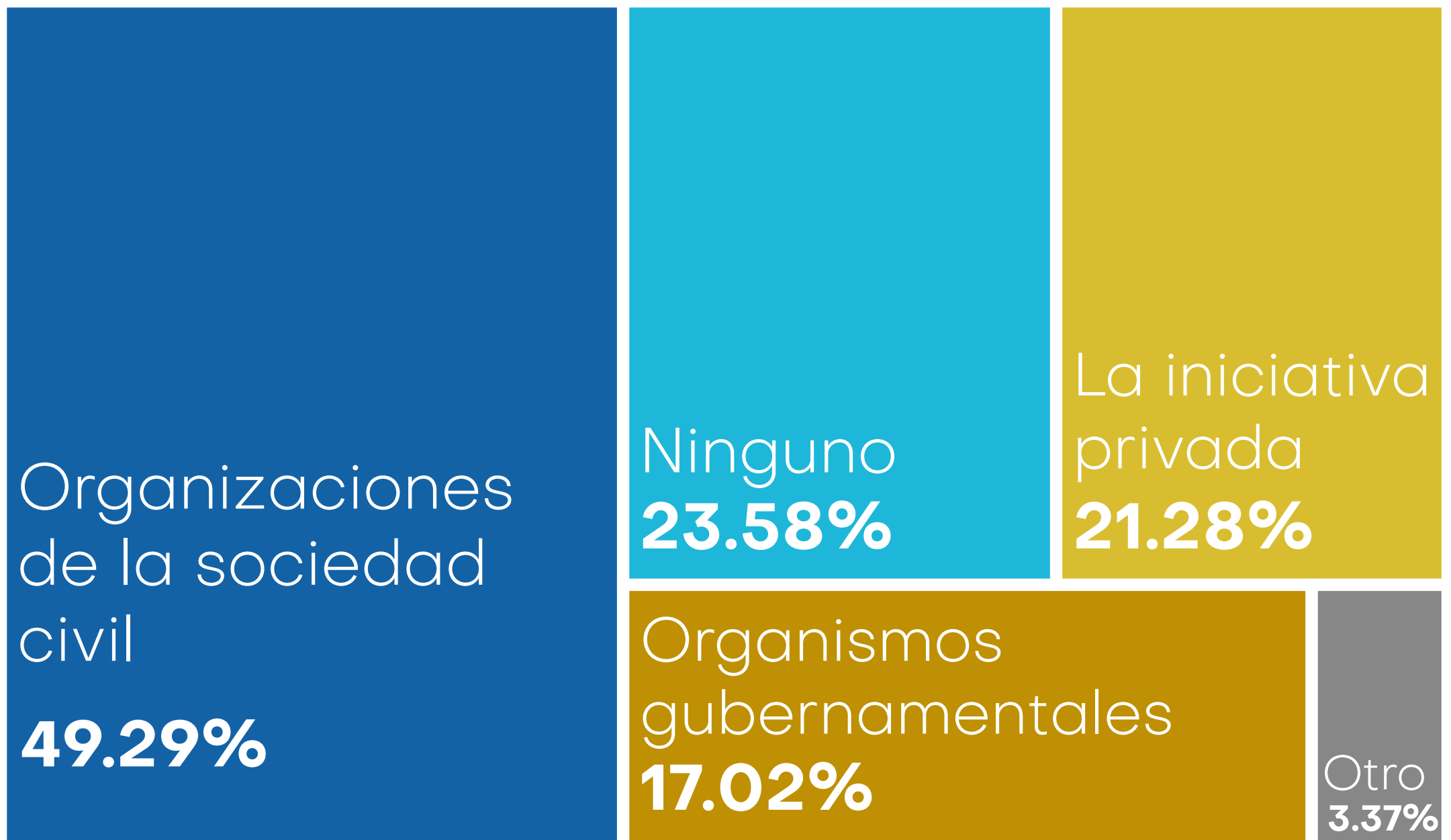


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Resulta indispensable mencionar que algunas de las respuestas alternativas (identificadas en la opción “otros”), mencionan que la denuncia la realizarían en instancias distintas a aquellas en las que fue observado el acto de corrupción, esto dado el temor ya referido, de que la denuncia vendría acompañada de represalias ya sea en la resolución de su trámite o la afectación de sus derechos e integridad física.

De forma agregada, la gráfica 23 presenta los resultados de la consulta a la población acerca de a qué sector corresponde el combate a la corrupción. Resulta interesante que, aunque la mayoría de la población indicó anteriormente que la mayor parte de los actos de corrupción corresponden a las organizaciones públicas, gran parte de los encuestados (49.29%) asignó la responsabilidad de combatir estos fenómenos anómalos a la sociedad civil.

Gráfica 23 | Sector responsable del combate a la corrupción



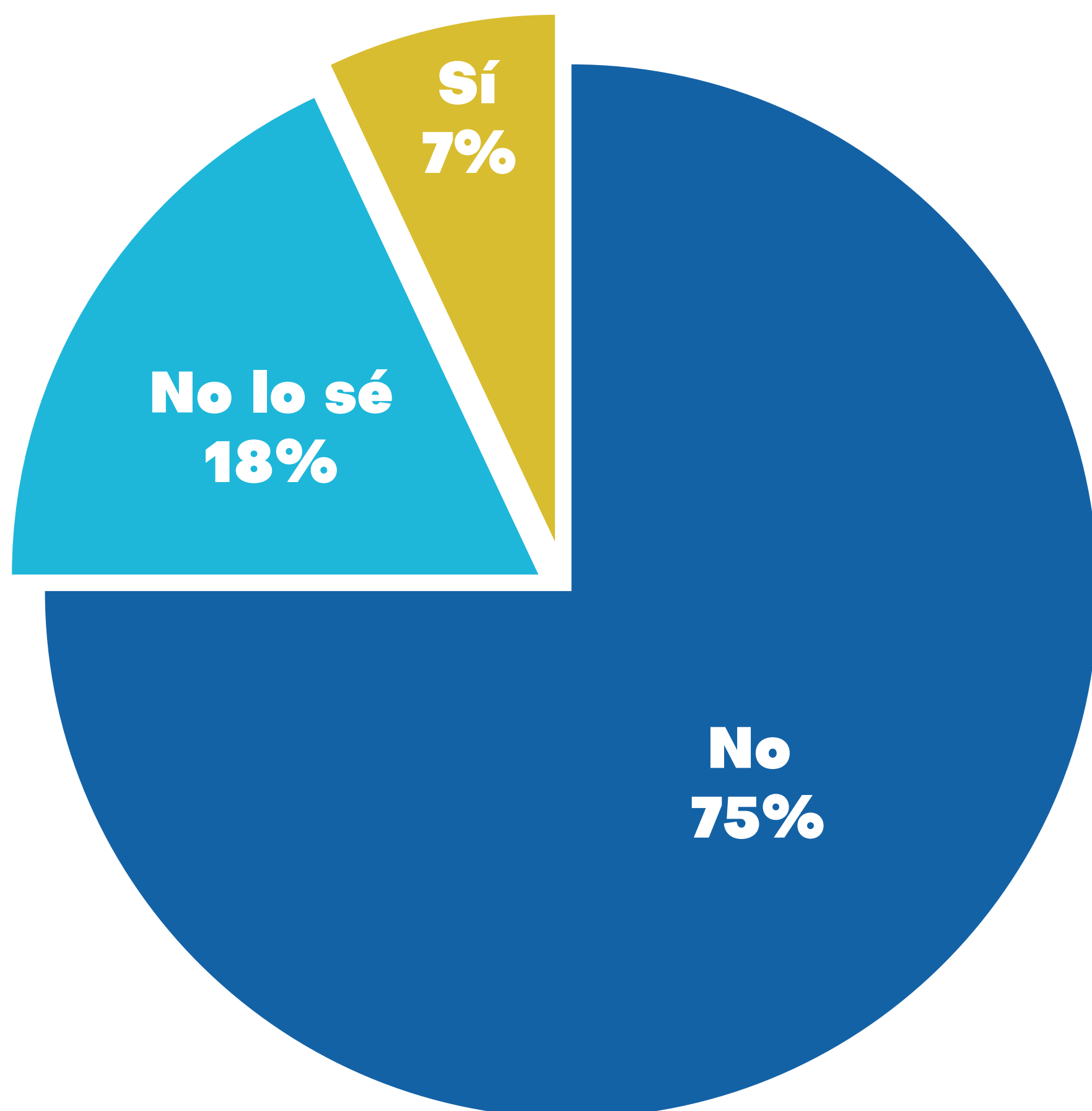
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

El 21.28% de los potosinos asignan responsabilidad de combatir la corrupción a la iniciativa privada y solamente el 17.02% de la población consultada, considera que es responsabilidad propia de los organismos gubernamentales atender el problema de corrupción.

En lo que refiere a la normatividad vigente, la percepción ciudadana es que ésta es insuficiente, dadas las características que la problemática

presenta en la entidad de San Luis Potosí. La gráfica 24 presenta los resultados obtenidos para la pregunta “¿Cree usted que San Luis Potosí, con sus leyes e instituciones, esté preparado para combatir la corrupción?”; en esa gráfica, es posible observar que 3 de cada 4 ciudadanos consideran que la entidad no cuenta con una estructura institucional y un marco normativo adecuados.

Gráfica 24 | Preparación normativa de SLP para combate a la corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

En su contraparte, solamente el 7% de las personas considera que es suficiente, lo cual deja un 18% de personas que no tienen conocimiento suficiente para juzgar la calidad y pertinencia de la estructura normativa de combate a la corrupción.

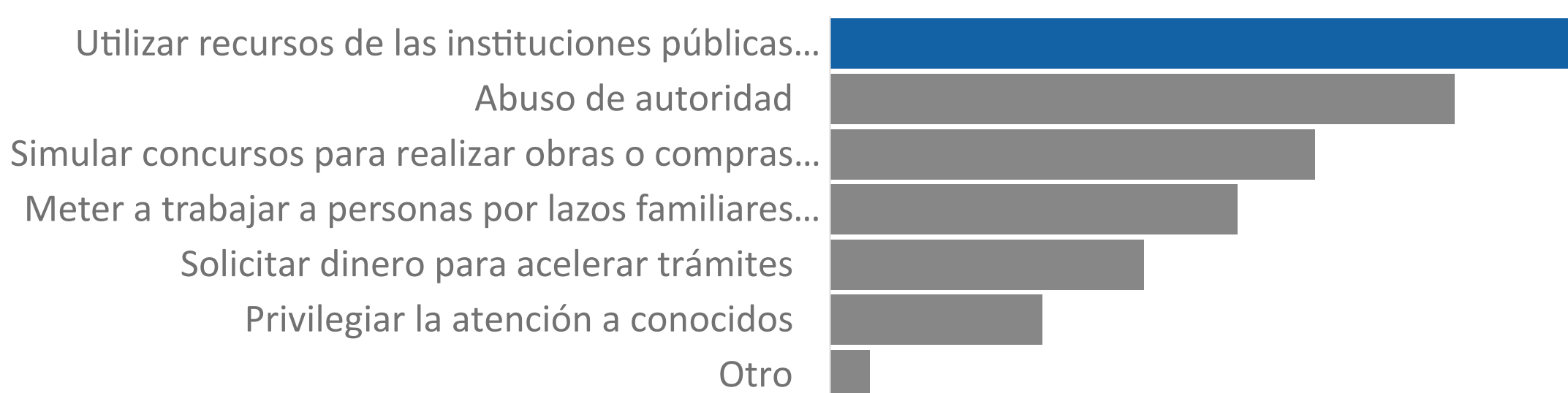
Instrumentar acciones para cambiar esta tendencia resulta impostergable ya que, al existir una desconfianza del funcionamiento de las estructuras normativas de combate a la corrupción, la cultura de la denuncia se ve afectada de forma importante, comprometiendo a su vez, los mecanismos de combate a la corrupción.

Se consultó también a la ciudadanía acerca de los tres actos de corrupción que, a su parecer, merecen sanción inmediata (gráfica 25). En este sentido, el desvío de los recursos públicos (79.96%), el abusar de la autoridad que se les confiere a los individuos a partir de los cargos públicos



(67.38%), así como simular concursos para realizar obras o comprar materiales (52.30%), son las situaciones que a mayor porcentaje de personas les resultan de gravedad y que merecen sanción inmediata.

Gráfica 25 | Gravedad de los actos de corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Las situaciones que a menor cantidad de personas les resultan prioritarias, son el simular los procesos de contratación para el ingreso de personas a la estructura de las administraciones públicas, ya sea por lazos familiares o de afinidad, en lugar de cualificación (43.97%), el solicitar dinero para acelerar trámites (33.87%) y privilegiar la atención a conocidos en el ejercicio de sus funciones como servidores públicos (22.87%).

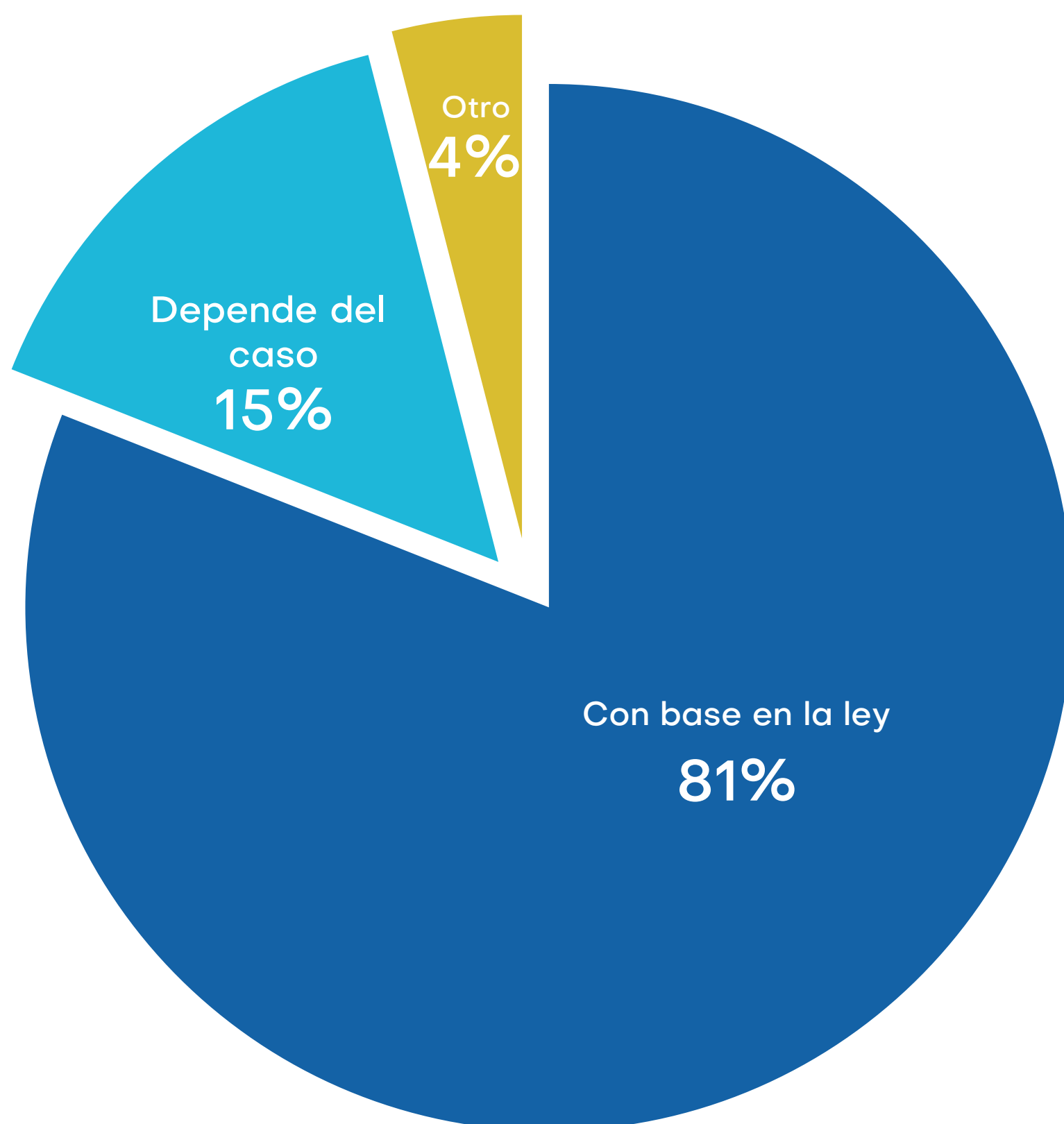
Resulta pertinente señalar que las acciones que son percibidas con mayor gravedad por la ciudadanía corresponden a una esfera fuera de la dimensión operativa del servicio público, es decir, se consideran graves aquellas acciones que el servidor público realiza en sus actividades estratégicas, no en aquellas de rutina en las que los trámites y la atención al ciudadano son el objeto principal de la acción.

Es posible que lo anterior esté vinculado con la interpretación de la opacidad de los procesos de gestión pública, en tanto se “alejan” del ciudadano, es decir, que aquellos espacios y acciones públicas sobre las cuales se percibe menos control u observancia merecen un tipo de sanción más rígido, de manera que el esquema de incentivos en el que se desarrollan estos actores les impida alterar la norma para la consecución de sus intereses personales.

Con respecto a los criterios de sanción, la gráfica 26 presenta la percepción de los potosinos acerca del criterio de designación de sanciones a los servidores públicos que incurran en actos de corrupción. El 81% de los encuestados considera que la normativa debe ser la base para la definición y establecimiento de las sanciones correspondientes.

Por su parte, el 15% considera que la variabilidad de los actos de corrupción merece considerar una sanción por cada caso en lo particular. También es interesante mencionar que del resto de la población encuestada que registró “otro”, considera que es necesario “aplicar todo el peso de la ley”, afirmación que supone una diferenciación de intensidad entre la aplicación neutral de la norma y otra “con todo el peso”, lo que implicaría de fondo una apreciación de que, en ocasiones, la aplicación de la norma es insuficiente.

Gráfica 26 | Sensación respectiva por los actos de corrupción

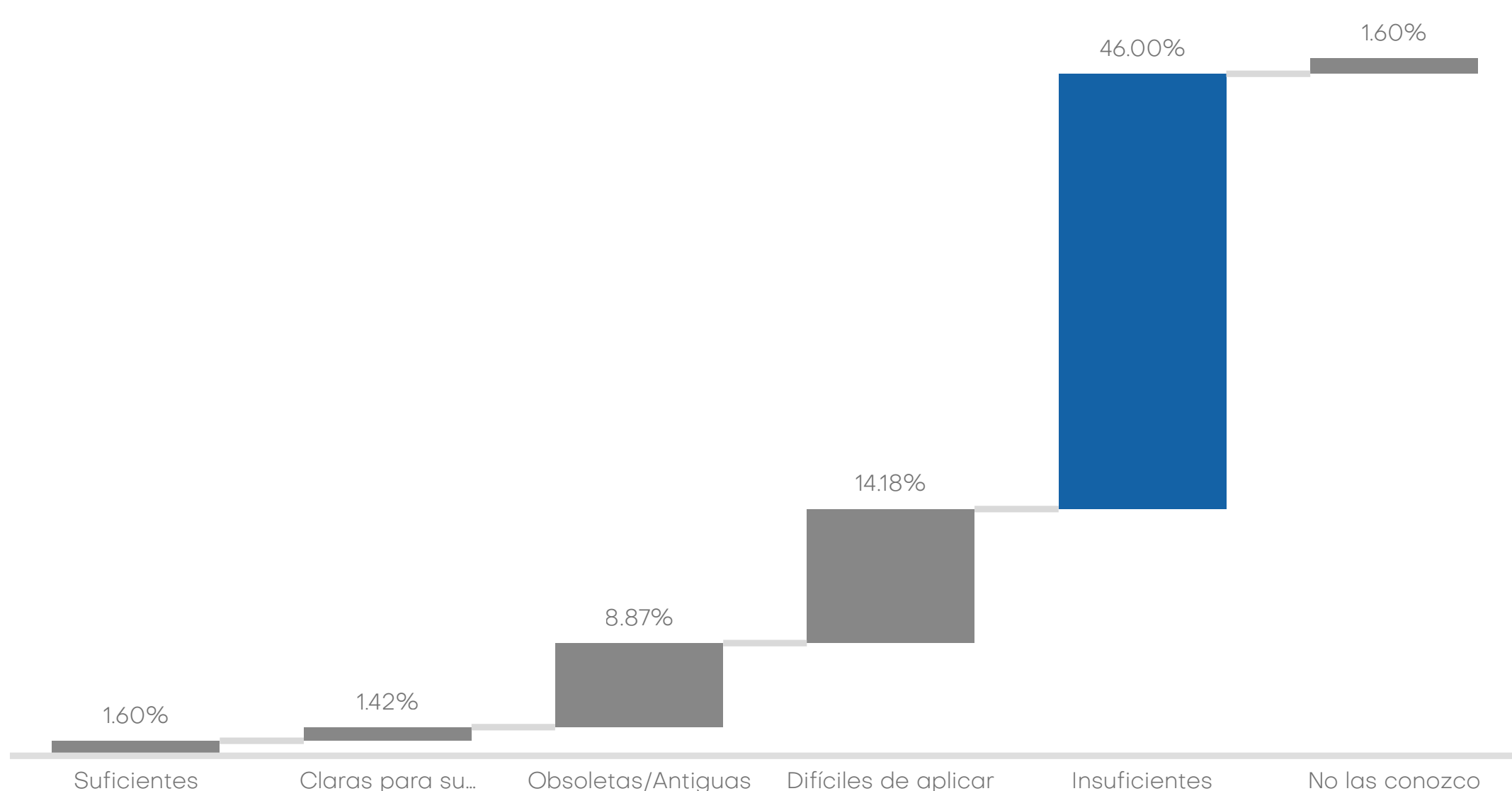


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Lo anterior se ve complementado con lo que percibe la ciudadanía acerca de la “calidad” de las sanciones que existen en la normatividad vigente para combatir a la corrupción, ya que, en lo general, las normas se perciben como deficientes, esto se observa ya que solamente el 1.60% de los encuestados consideran que son suficientes y el 1.42% que son claras para su aplicación (gráfica 27).

Del resto de encuestados, el 8.87% considera que las normas son obsoletas o antiguas en su efectividad para combatir la corrupción en la actualidad y el 14.18% percibe que, por su diseño, las reglas son demasiado difíciles para su aplicación; por su parte, el 46.63% de las personas considera que las sanciones son insuficientes para combatir de forma efectiva la corrupción. Es indispensable resaltar, que más de un cuarto de la población (27.30%) no tiene los elementos suficientes para evaluar el esquema de sanciones en combate a la corrupción, dado que los desconoce.

Gráfica 27 | Calidad de las sanciones existentes en la normatividad

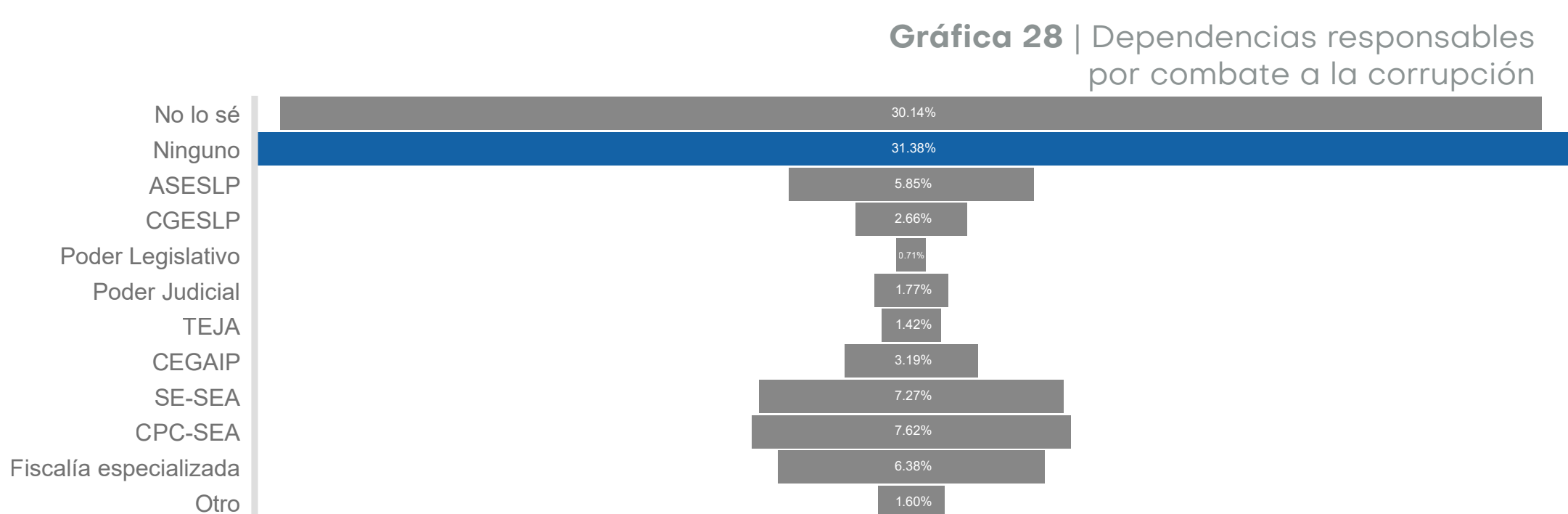


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Además de las instituciones vinculadas a la denuncia de los actos de corrupción, se consultó a los potosinos acerca de cuáles de las dependencias o entidades combaten en mayor medida este tipo de acciones (gráfica 28). Del total de encuestados, el 30.14% de las personas afirmaron no conocer qué dependencia o entidad realiza actividades para combatir la corrupción, mientras que el 31.38% afirman que ninguna de ellas combate los actos de corrupción.

En lo que respecta a la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí (ASESLP) y la Contraloría General del Estado de San Luis Potosí (CGESLP), solo el 5.85% y 2.66% de los ciudadanos respectivamente, consideran a las mencionadas instituciones como involucradas en el combate a la corrupción en la entidad. Los Poderes Legislativo y Judicial solamente son considerados como responsables por el 0.71% y 1.77% de los ha-

bitantes, respectivamente. Por otro lado, el 1.42% de los encuestados le asigna el combate a la corrupción al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa (TEJA), mientras que el 3.19% se lo atribuye a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP).



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

Por otro lado, del total de encuestados, solamente el 7.27% considera que es la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SE-SEA) la institución responsable de las acciones de combate a la corrupción; esta cifra se complementa con el 7.62% de la población que señala que esta responsabilidad recae en a la parte ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, es

decir, en el Consejo de Participación Ciudadana (CPC-SEA). Finalmente, solamente el 6.38% de las personas vinculan a una Fiscalía Especializada (en Delitos de Corrupción) como institución que realiza actividades de combate y sanción en esta materia.

Finalmente, se consultó a los habitantes de San Luis Potosí acerca de su conocimiento relativo a las funciones de la entidad estatal responsable de diseñar, coordinar y dar seguimiento a los mecanismos de combate a la corrupción: el Sistema Estatal Anticorrupción.

En este sentido, la gráfica 29 muestra la percepción acerca de las principales funciones del SEA. En dicha gráfica se observa que todavía una buena proporción de la población (17.20%), desconoce las funciones del SEA, situación que resulta alarmante, dado el reconocimiento social de la corrupción como problema. En otro hallazgo negativo, el



9.04% de las personas encuestadas, consideran que el diseño y la operación del SEA no tiene influencia en el funcionamiento de la corrupción a nivel estatal.

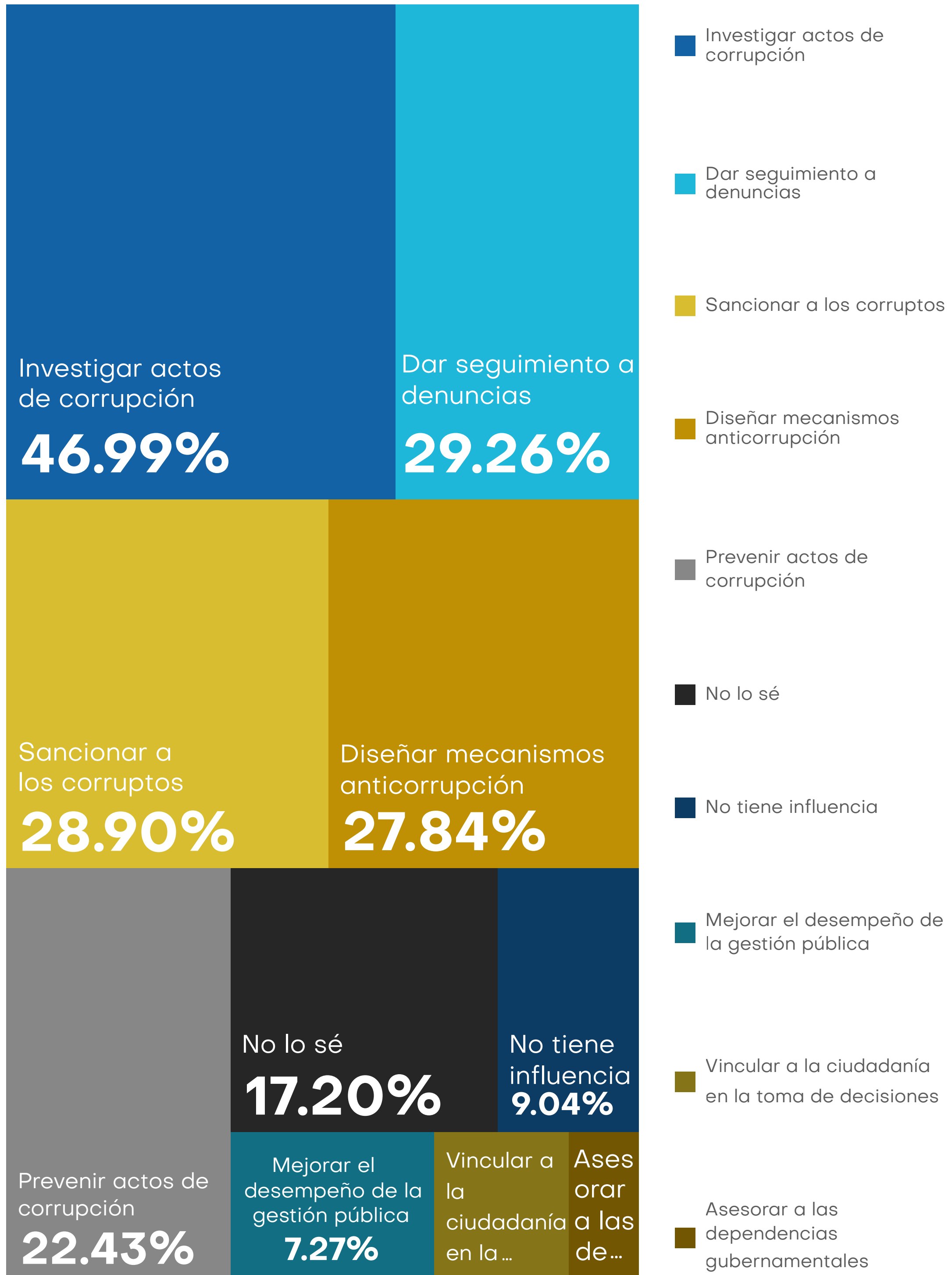
Solo el 7% de las personas le atribuyen al SEA una función de coordinación, ya que 4.79% consideran que éste tiene la función de vincular a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, y el 2.48% de asesoría a las dependencias y entidades gubernamentales en materia de combate a la corrupción.

Otro hallazgo importante encontrado, es el que se refiere a que el SEA sí es considerado como una institución que instrumenta los procesos de denuncia y sanción para el combate a la corrupción. Del total de personas encuestadas, 46.99% identifica al SEA como responsable de investigar los actos de corrupción, el 29.26% le asigna funciones de seguimiento y atención de denuncias,

así como el 28.90% considera que le corresponde a dicho Sistema la aplicación de los esquemas de sanción y corrección de las conductas corruptas de los servidores públicos, en el desempeño de sus funciones.

Como complemento a lo señalado en el párrafo anterior, se encontró que existe una proporción importante de personas que atribuye al SEA acciones de diseño y adecuación de la gestión pública para el tránsito hacia una situación libre de corrupción en la gestión pública estatal. En este sentido, el 22.34% de las personas considera que el Sistema es responsable de la instrumentación de procesos para prevención de la corrupción; un 27.84% considera que es la institución responsable de diseñar los mecanismos para combatir la corrupción y el 7.27% le asigna la responsabilidad de mejorar el desempeño de la gestión pública, a partir del combate a la corrupción.

Gráfica 29 | Funciones del Sistema Estatal Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estatal de Percepción de la Corrupción, 2021

### 8.3. La situación de la corrupción según sectores estratégicos

De manera adicional a la percepción ciudadana de la corrupción en el estado de San Luis Potosí, el ejercicio se complementó con la caracterización de la problemática de la corrupción, por parte de especialistas y agentes sociales interesados en el tema, lo que se consideró indispensable para el desarrollo del presente diagnóstico. En este sentido, se observa que, como cualquier problemática social, los enfoques de apreciación de la corrupción son diversos; solamente a partir de la consideración del fenómeno, visto desde la óptica de diversos sectores estratégicos, podemos hablar de un diagnóstico general de la corrupción a nivel estatal.

Con el fin de aportar datos suficientes para el diseño de una Política Estatal Anticorrupción, congruente con la realidad del estado, el presente

diagnóstico consideró pertinente la identificación de sectores estratégicos en los que se ubican diversos actores que influyen, participan y se interesan en el combate a la corrupción, tal es el caso de: activistas en atención de grupos vulnerables, líderes de organizaciones no gubernamentales, líderes de opinión, actores del ámbito académico, empresarios y actores que ejercen funciones o actividades en los gobiernos (nacional, estatal o municipal, dentro de la entidad federativa). Para cada uno de estos grupos, se consideró una aproximación a líderes y se conformaron listas de candidatos para la ejecución de entrevistas a profundidad.

La definición de estos sectores, así como la identificación de los candidatos a entrevistar a profundidad, fue resultado de un diálogo reflexivo por parte del equipo de trabajo de la UASLP con la SE-SEA, así como los mismos actores interesados, lo que

# Figura 17

SECTORES INTERESADOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

08

derivó en la identificación de actores relevantes, para consideración del equipo de trabajo. De forma general, los grupos resultantes, a partir de los cuales se estructura el presente segmento de análisis, quedaron como muestra la figura 17.



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de este ejercicio de selección, se entrevistó a diversas personas, pertenecientes a los diferentes grupos de análisis de las cuatro regiones del estado. Este trabajo fue coordinado entre las distintas unidades académicas de la UASLP, lo que favoreció una mayor colaboración de los agentes entrevistados ubicados en los municipios más alejados de los centros urbanos de mayor concentración de población de San Luis Potosí.

El esquema que se siguió para el diálogo con los actores involucrados durante las entrevistas, parte de la reflexión analítica del concepto de corrupción y se sintetiza en las principales preocupaciones que deben de considerarse para una PEA. En este sentido, la figura 18 presenta una síntesis de la guía temática de las entrevistas realizadas, así como de los elementos centrales considerados en cada tema.

# Figura 18

GUÍA TEMÁTICA PARA ENTREVISTAS

08

En primer lugar, se hizo un acercamiento a la situación del problema a partir de reflexionar cómo es que se percibe que la corrupción afecta a la gestión pública, esto permitió considerar cuáles de los procesos de la gestión son los que se ven afectados en mayor medida, lo que también permitió aproximar los costos sociales que devienen de acciones corruptas, entre otras consideraciones.



Fuente: Elaboración propia.



Además de esto, se consultó acerca del combate a la corrupción, a partir de sus características de arbitrariedad de esta y el abuso de poder. Para tal fin, durante las entrevistas se reflexionó, entre otros temas, acerca del nivel organizacional donde se percibe mayor vulnerabilidad para la corrupción (nivel directivo, táctico y operativo), de los esquemas de incentivos que permiten a los servidores públicos realizar este tipo de prácticas, así como los esquemas de responsabilidad administrativa que deben de considerarse al identificarse prácticas de corrupción en las organizaciones públicas.

Otra consideración que orientó la discusión con los actores relevantes fue el combate a la corrupción desde sus características de opacidad e impunidad. Para lograr esto, se reflexionó acerca de las posibilidades y responsabilidades de transformación de la gestión pública, del tal

modo que ésta se acerque a una situación libre de corrupción, así como de la estructura normativa que permite que los servidores públicos desarrollen actividades para su beneficio personal, consideradas como corruptas.

Un tema ineludible durante el diálogo con estos actores fue el de los procesos de vinculación de la ciudadanía con el combate a la corrupción. En este sentido, se habló de los incentivos y mecanismos que existen para que los ciudadanos sean capaces de intervenir en los procesos anticorrupción, así como de su pertinencia ante la manera en que el fenómeno se muestra en la actualidad dentro de las organizaciones públicas.

A partir de lo anterior, se buscó con el diálogo lograr una reflexión acerca del horizonte del combate a la corrupción en el estado de San Luis Potosí. Es decir, se trató de aproxi-

mar un diseño de interacción ciudadano – servidor público en un ambiente libre de corrupción, un diseño organizativo y normativo de servicio público que permita la operación de la gestión pública, pero que evite los espacios de discrecionalidad que favorecen a la opacidad y al mal ejercicio de las funciones públicas, así como detectar qué elementos de control no existen en la estructura de la gestión pública estatal.

### *8.3.1. La corrupción según actores promotores de derechos y de atención a grupos vulnerables*

Para determinar las perspectivas relevantes, relativas a la protección de derechos, fue necesario anteponer la idea de la vulnerabilidad de los individuos, ya que de acuerdo con Acevedo et al, 2015 “... en mayor o menor medida todos somos vulnerables, ya sea por la situación de pobreza, orientación sexual, por el origen étnico-racial, por cuestiones

ideológico-religiosas, o por otras causas como la crisis económica que afecta en forma diferente a los distintos sectores de la población”.

Al conceptualizar a la vulnerabilidad social como el resultado de la suma entre los riesgos y los mecanismos para enfrentarlos, la CEPAL<sup>4</sup> considera dos variables fundamentales para analizar la vulnerabilidad; se trata de la exposición a un riesgo, así como la capacidad de cada actor para enfrentarlo. Con ese planteamiento, la CEPAL estableció entre otras, la ecuación siguiente: Vulnerabilidad = exposición a riesgos + incapacidad de respuesta (CEPAL, 2002).

<sup>4</sup> Desde la teoría de riesgos, la CEPAL plantea que la relevancia del concepto de riesgo para la noción de vulnerabilidad exige una acotación. Aquí, el riesgo hace referencia a la posibilidad de que una contingencia implique efectos adversos para una unidad de referencia (comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema, etc.). Es decir, el riesgo puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias concretas pueden vulnerar a la unidad de referencia en cuestión.

# Figura 19

DIMENSIONES DE LAS CARENCIAS SOCIALES:  
PLATAFORMA DE LA VULNERABILIDAD

08



Fuente: Elaboración propia.

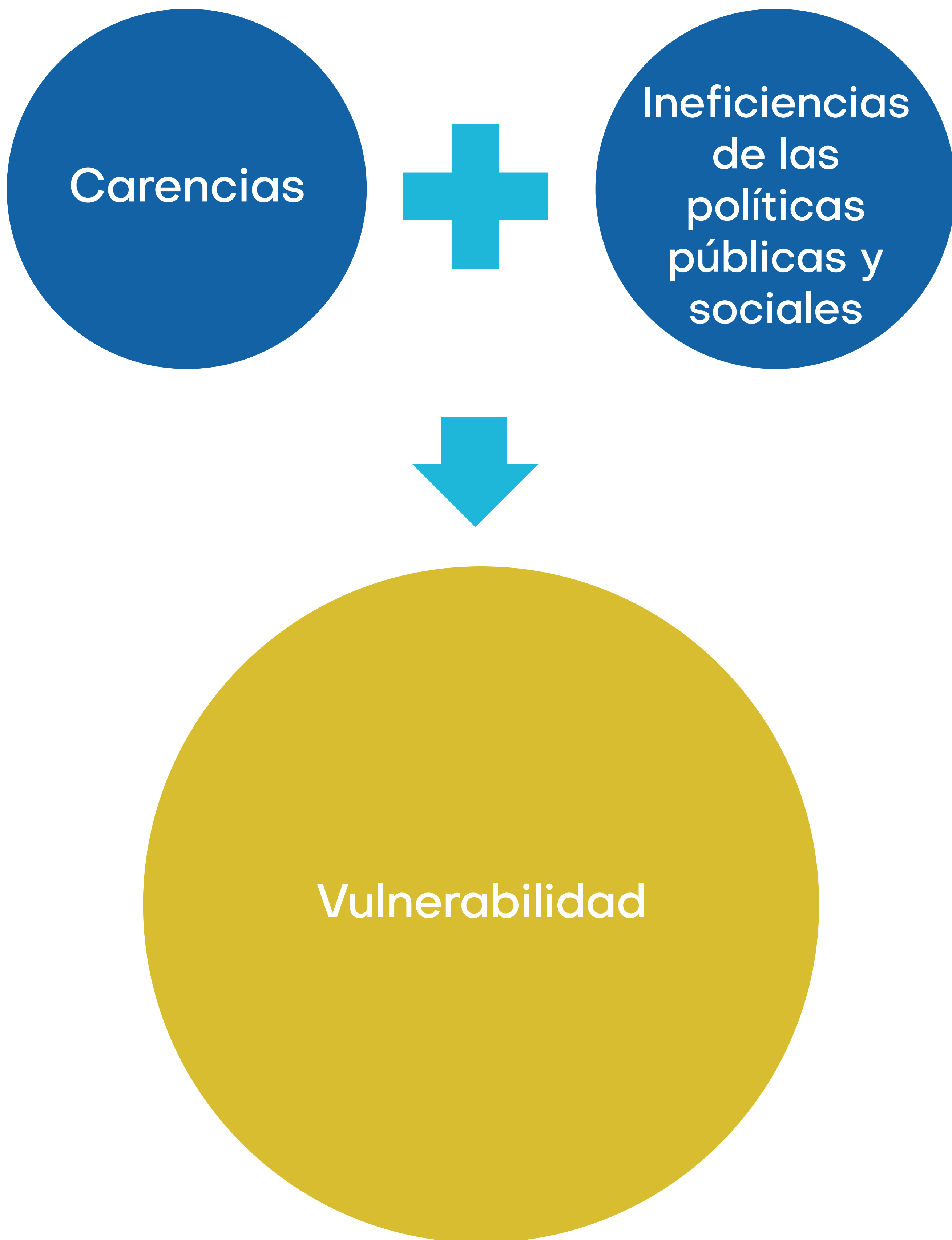
Después de haber escuchado las entrevistas de los promotores de derechos individuales o colectivos en San Luis Potosí, nos hemos percatado que la vulnerabilidad gira en torno a las carencias sociales, tal y como las concibe el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), representadas en la figura 19.

En efecto, gran parte de las respuestas de los entrevistados nos aluden a que la corrupción potencializa en mayor medida las carencias sociales de los potosinos, aunada a la inoperancia de las políticas públicas y sociales para mitigar los efectos de dichas carencias, lo cual nos ha permitido estructurar el contenido empírico de la vulnerabilidad según la formulación: Vulnerabilidad = carencias sociales + ineficiencia de las políticas públicas y sociales como lo indica la figura 20.

# Figura 20

CONCEPCIÓN DE LA VULNERABILIDAD

08



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de este diagnóstico, los Promotores de Derechos (PD) constituyen un grupo de actores y agrupaciones de la sociedad civil tales como: La Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la asociación Educación y Ciudadanía A.C., el Centro de Capacitación para Adultos en SLP, el Observatorio de los Derechos Políticos de las Juventudes, la Asociación Antorchista, así como activistas de defensa de los derechos de las mujeres, de los jóvenes, de los pueblos originarios, del grupo LGTTBI, entre otros.

### *Corrupción y gestión pública: Corrupción y violación de derechos*

En lo que se refiere a la afectación que se percibe en la gestión pública, a partir de la corrupción, los promotores de derechos consideran que estos fenómenos generan afectaciones contundentes a los individuos. En la gestión de trámites se percibe la obligación de otorgar “moches”



para ser atendidos, ya que el atender de forma diferenciada a las personas, con base en criterios discrecionales, genera tiempos de espera mayores para el público en general y “muchas trabas que inciden en la solicitud los permisos que ayuden a los adultos mayores, la gente con discapacidades, las mujeres indefensas y a los pobres de zonas marginadas (sic)”. Incluso, se considera que “la represión violenta en contra de sus legítimas reclamaciones sobre los derechos de los pobres y marginados, es resultado de la corrupción inherente en los circuitos de gobernanza”.

En este sentido, “la corrupción impacta negativamente de distintas maneras en el goce de los derechos fundamentales de la población vulnerable y, por ende, también en el sistema democrático”. Por otro lado, se destaca que:

la afectación de derechos de las mujeres pobres es una resultante de una gestión pública ineficiente”. Además, según los líderes de opinión defensores de los grupos vulnerables, “un gobierno sin parámetros de ejecución de los valores sociales, propicia actos de corrupción en grupos vulnerables como son: las mujeres, los pobres, los niños, los adultos mayores, los discapacitados, los homosexuales etc., afectaciones que van más allá de su acceso limitado a los servicios sociales y los bienes públicos... asimismo, esos grupos vulnerables se ven obligados de soportar y convivir con formas múltiples de discriminación y de represión en sociedades dominadas por la corrupción.

Un argumento central en las intervenciones de los promotores de derechos es que la corrupción “merma los esfuerzos de la administración pública en sus intentos de construir políticas públicas y sociales eficientes para atender las necesidades de grupos vulnerables”. Esto implica afectaciones y consecuencias en di-

versos niveles tales como: a) la desigualdad de oportunidades en el acceso a educación de calidad, b) la inequidad en el acceso a un sistema de salud de calidad, y c) la desigualdad en el acceso a información sobre sus derechos humanos fundamentales.

Según este grupo de actores, las prácticas de corrupción “tienden a estar enraizadas en la cultura de la gestión pública en todo el país” de tal modo que se manifiesta en el “actuar de los agentes públicos, quienes desempeñan sus funciones bajo esos parámetros socioculturales propios de la sociedad mexicana con lemas dominantes tales como *“quien no tranza no avanza”*. Ello genera un contexto de “discriminación estructural, manifestado en la sectorización de la sociedad”.

En el caso preciso de San Luis Potosí, eso puede repercutir en sentimientos y fenómenos de exclusión social y

una virtual diferenciación: “nosotros de Lomas vs ustedes de Chole (Soleidad de Graciano Sánchez)”, “nosotros de San Luis Vs ustedes de la Pila...”. Esta discriminación estructural “arraigada en el imaginario social y en las instituciones públicas es resultado de una gestión pública que carece de herramientas de lucha contra la sectorización, la marginación y la corrupción”; en consecuencia, “las reglas para acceder a los servicios públicos dejan de aplicarse a todos los ciudadanos de manera equitativa, formándose canales paralelos de atención a las necesidades ciudadanas”.

Las afirmaciones anteriores representan percepciones acerca de cómo la corrupción afecta a la gestión pública y la gobernanza, con un “costo muy alto para las personas vulnerables, que se traduce en experiencias concretas tales como el estancamiento de los pueblos en su crecimiento”, lo cual los lleva a con-

cluir que, por esos efectos de la corrupción en la gestión pública, “seguimos empantanados”.

### *Arbitrariedad y abuso de poder : el poder corrompe las buenas intenciones*

Según los promotores de derechos, “la arbitrariedad y el abuso de poder subsecuente, son prácticas que impiden el cambio, el desarrollo multidimensional y multisectorial de la sociedad”; se manifiestan y se ejecutan en una conducta basada en una relación de poder, jerarquizada y desigual, en la cual, “la arbitrariedad se nutre de la impunidad y ésta genera cinismo, creando un círculo vicioso para la sociedad en general y para los grupos vulnerables en particular”.

Por lo tanto, “arbitrariedad y abuso de poder son variables que potencializan de forma exponencial los actos de corrupción y sus consecuencias son implacables para los

grupos vulnerables”. Debido a esas dos variables, la corrupción “nutre y perpetúa la exclusión de los grupos vulnerables, los mantiene en dicha condición y les cierra las puertas del crecimiento”. Por ejemplo, los pobres y marginados, ante la necesidad de tener que “pagar sobornos, cuotas o servicios básicos para sobrevivir no disponen de recursos para hacerlo”. Peor aún, cuando “se trata de personas en situación de extrema pobreza, “ellas no cuentan con ninguna ventana de acceso a dichos bienes y servicios captados por las instituciones ya corruptas, pues no cuentan con recursos para pagar los sobornos requeridos”. En la misma línea de idea, algunos PD afirman que “quienes operan los programas sociales desvían los recursos, y obligan a la gente pobre a pagar cuotas”.

Asimismo, para combatir la corrupción desde estas variables los promotores de derechos de grupos vulnerables convergen al plantear la

necesidad de considerar tres aspectos fundamentales de los cuales habrán de derivarse los demás:

1) Reconocen que “el poder en sí y en todas sus formas, tiene la capacidad de corromperse”; asimismo, la institucionalización de este reconocimiento habrá de llevar a la “construcción de estrategias formales, susceptibles de concientizar a los servidores públicos” sobre la latente y permanente capacidad de corrupción del poder. Eso pasa por una formación y educación de los servidores públicos con base en una “ética profesional sólida, una capacidad institucional de cumplimiento con las funciones y una potencialización de las capacidades institucionales”

2) Utilizar y usar el poder, su influencia y su capacidad transformadora “para el bien y sobre todo para el bien de los sectores más vulnerables”. Habrá de llevar a los funciona-

rios públicos con poder de toma de decisión a preguntarse “¿Qué bien puedo hacer con mi poder, con mi autoridad y con mi oportunidad de ayudar a la sociedad?” Una vez establecido ese cuestionamiento, enfocarse en la perspectiva de “un cambio positivo para las personas que más ayuda necesitan, como los grupos vulnerables”, para que dicho poder le permita al funcionario “pugnar por la justicia, la equidad, la innovación y la ideación de nuevas posibilidades de crecimiento para las personas vulnerables y marginadas”.

3) Establecer medios efectivos para “penalizar y castigar a las personas responsables o culpables de la arbitrariedad, abuso de poder y corrupción subsecuente”. Castigos con base en la ley que deberían ir desde “la remoción de los cargos hasta el encarcelamiento”.



A final de cuentas, un principio básico de la justicia social obliga a que las decisiones de toda autoridad sean siempre en pro a la defensa de los derechos humanos independientemente de los estratos socioeconómicos y culturales debido a que, la realización de los derechos (fundamentales, humanos) implica la posibilidad de desarrollar plenamente las capacidades de cada persona.

### *Combatir la impunidad para combatir la corrupción: los corruptos están libres*

Según los defensores de los derechos de los grupos vulnerables en San Luis Potosí, la impunidad y la opacidad “son la principal causa del auge de la corrupción en el estado”. Eso se debe a que la impunidad genera “circunstancias personales que impiden la aplicación de la sanción”, dejando subsistentes todos los elementos del delito, por los cuales el autor del hecho deja de ser conside-

rado delincuente por razones de utilidad pública, política criminal y/o oportunidad política, aunque conservando su responsabilidad civil”. Asimismo, en una sociedad mermada por actos y cultura de corrupción, los grupos vulnerables se reproducen dejando a muchos ciudadanos, sin la posibilidad de goce efectivo de sus derechos más básicos. En ese contexto, “la impunidad se vuelve un factor que alienta la actividad delictiva y, a su vez, descompone a las instituciones y al tejido social” ... “Imagínense: el hecho de que no haya castigos o sanciones para los infractores, los delincuentes y los corruptos, motiva a éstos a seguir rompiendo las reglas e incita a otras personas a actuar de la misma manera”.

En efecto, la impunidad deja secuelas en las personas vulnerables, “propicia efectos psicológicos que pueden ser más traumatizantes que los mismos hechos que han sufrido

las víctimas”. Como lo han expresado algunos entrevistados, “las consecuencias de la injusticia por impunidad son implacables, al saber que los responsables de tal o tal delito recorren libremente las calles, constatamos que la huella de dolor queda para siempre en las memorias de las víctimas”.

Asimismo, para combatir la impunidad como principal causa de la corrupción, los promotores de derechos potosinos plantean entre otros aspectos:

- Implementar “un mejor sistema de procuración e impartición de justicia y una administración de seguridad eficiente, a todos los niveles de la sociedad” ... “Si bien existen instituciones para ello, esas mismas instituciones son las que más son acusadas de actos de corrupción como son: la policía, el ministerio público, los centros penitenciarios, etc.” Por lo cual “se requiere de un sistema que

se preocupe en impartir justicia independientemente de las clases sociales.

- Potencializar la “cultura de la denuncia de actividades ilegales y promover iniciativas para la vigilancia de los procedimientos judiciales”.

- “Sancionar a quien incumple la ley para surtir efectos disuasivos entre el resto de la población”.

- Fortalecer “las instancias ministeriales responsables de la investigación de delitos que constituyan graves violaciones a derechos humanos”.

*Integrando a la ciudadanía: ¿o ciudadanía involucrándose?*

Para los promotores de derechos, “la inclusión de la ciudadanía en las estrategias de combate a la corrupción es fundamental, para mitigar los efectos, las causas y las consecuencias de ese fenómeno”.

Sin embargo, ese proceso “no forzosamente debe ser iniciativa exclusiva del gobierno a través de mecanismos convencionales o institucionales”; más bien debe surgir “no solamente de algún tipo de la voluntad política del gobierno, sino y sobre todo, de una decisión personal del ciudadano a través de mecanismos de organización paralela al gobierno”. Dicho enfoque implicaría “cambiar la lógica de la relación entre el gobierno y los futuros beneficiarios de las políticas subyacentes de combate a la corrupción. En ese sentido, ya no se trata solo de “ayudar a personas pobres, vulnerables, marginadas con necesidad de recibir beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de entablar mecanismos de coparticipación entre los actores del gobierno y todas las capas sociales”.

Por otro lado, es importante buscar “nuevos mecanismos de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno”.

Eso implica abrir “campañas de educación ciudadana a cerca de los impactos y alcances de la corrupción... “este tipo de inclusión puede generar una actitud más marcada por la confianza social y alto interés por el quehacer político”.

Además, “es recomendable apoyar los mecanismos no convencionales de participación ciudadana para combatir la corrupción”; mecanismos caracterizados “por individuos que expresan su indignación de los actos de corrupción a través de manifestaciones públicas, plantones, boicot, solicitudes de firmas, ...”. Esa perspectiva indica que la participación ciudadana en la defensa de los grupos vulnerables en contra de la corrupción rebasa la simple categoría de “actividades participativas”, sino que también “son principios de los valores democráticos de un gobierno en búsqueda de solucionar un problema público como lo es la corrupción”. Esta perspectiva deja en

claro que, si bien los mecanismos de institucionalización del combate a la corrupción “son responsabilidad del gobierno en sus procesos de ideación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, el combate a la corrupción es responsabilidad de todos” (ciudadanía – gobierno – sector privado).

En definitiva, la visión de los actores interesados en la protección de los derechos de los individuos que pertenecen a grupos vulnerables nos deja una perspectiva holística, compleja y pluralista en cuanto a la conceptualización de la participación ciudadana en los mecanismos de combate a la corrupción. La convergencia de su opinión pone énfasis en la diversidad de actores para combatir la corrupción (Estados, empresas transnacionales, instituciones, individuos, “élites” sociales y económicas, etcétera). Una ampliación de los patrones de comunicación y de intercambio entre estos diferentes

actores, puede reforzar el grado de relaciones utilitarias en un marco de colaboración intencionada. En este sentido, la participación ciudadana para combatir la corrupción “implica prácticas lo suficientemente fuertes” para asegurar, expectativas confiables de coparticipación entre todos los actores de la sociedad.

### *¿Para dónde vamos?: un avance incierto*

En general, los promotores de derechos consideran que “lamentablemente el escenario de la de lucha contra la corrupción en San Luis Potosí es desolador”. Por “luchas de interés y procesos de individuación de la política”, el Sistema Estatal Anticorrupción se ha estancado. “nada ha avanzado como sucede en los demás estados de la república como Aguascalientes o Guanajuato...”. En el mismo sentido, consideran que el “Comité de Participación Ciudadana no tiene fuerza real para establecer-



se como un verdadero contrapeso frente a los “verdaderos grupos de intereses en el estado”.

Asimismo, para que este horizonte sea favorable, los PD consideran necesario

- Formalizar y fortalecer las instituciones de lucha contra la corrupción, tales como el Sistema Estatal Anticorrupción y el Comité de Participación Ciudadana.

- Formalizar la Fiscalía Estatal Anticorrupción

- Construir organismos ciudadanos de lucha contra la corrupción

- Y a largo plazo, invertir recursos financieros y humanos para la educación ciudadana

En definitiva, los promotores de atención de grupos vulnerables que hemos entrevistado en el marco de

elaboración del presente diagnóstico hacen un llamado a todos los actores involucrados en la dinámica funcional de la sociedad, para que se reinvente la importancia de los derechos humanos fundamentales, no solo de los grupos vulnerables sino de toda la ciudadanía. La lucha contra la corrupción en ese sentido se volverá en sí un barómetro de evaluación de la sociedad potosina en materia de construcción de los valores ciudadanos deseables.

### *8.3.2. Actores académicos y líderes de opinión*

La relevancia de considerar las opiniones y consideraciones que pueden tener los actores del sector académico, en torno a una problemática como lo es la corrupción, es con base en dos ideas generales. La primera se debe al papel que juegan las personas involucradas directa o indirectamente en el proceso enseñanza-aprendizaje en los diferentes

niveles educativos de la entidad federativa. En segundo lugar, el sector académico está encargado casi exclusivamente de investigar y analizar los fenómenos sociales de manera neutral y técnica. Con esto en mente, se consideró pertinente conocer cuál es la percepción de estos actores acerca de la corrupción. En las siguientes líneas se presenta un esbozo de los resultados obtenidos a través de la aplicación de entrevistas realizadas a expertos en temáticas de docencia y sociabilización del conocimiento, gestión pública y combate a la corrupción.<sup>5</sup>

Además de esto, considerar la perspectiva que tienen los líderes de opinión (responsables de organizaciones no gubernamentales básicamente), sobre el problema de la corrupción, resulta sumamente importante al momento de diseñar accio-

<sup>5</sup> Es menester resaltar que resulta innecesario duplicar los argumentos o consideraciones que ya se desarrollaron en el apartado conceptual del presente documento, de tal manera, las reflexiones académicas de este apartado pretenden abonar a lo expuesto anteriormente.

nes o estrategias que permitan un combate efectivo de dicha problemática que aqueja a la gestión pública en la mayor parte de sus procesos.

El presente apartado parte de la idea que tanto el sector académico como los líderes de opinión, corresponden a un segmento de la población informado sobre el tema en el que se desarrollan; de tal forma que permiten, por un lado, la visión técnica de la academia, con las consideraciones político-sociales de los líderes de opinión. En este sentido, es que se analizó la percepción que de esta problemática tienen estos actores, cuyos resultados se exponen a continuación.

### *Corrupción y gestión pública: un fenómeno institucionalizado*

Los actores académicos coinciden en señalar que la corrupción tiene incidencia en todos los procesos de la

gestión pública, pues “no solo se trata de robar dinero, también implica la simulación, un trabajo deficiente, y la obtención de resultados poco favorables”. Al respecto, uno de los actores académicos expone que:

*El cáncer que tiene México es la corrupción, es un problema que no es actual, lo hemos venido arrastrando desde el Imperio Azteca y de la Corona Española: desde la Colonia, del México Independiente del siglo XIX, el México del siglo XX y el México del siglo XXI. La corrupción ha estado como el salitre en las casas de San Luis Potosí pegado al gobierno, a los gobiernos federales, estatales y municipales, es un cáncer que no podemos combatir, que está ahí impregnado dentro de la sociedad, no solo del gobierno, dentro de la sociedad: hay corrupción en el gobierno, hay corrupción en el sector privado, hay corrupción en el sector social, con los sindicatos blancos y en general hay corrupción en cualquier institución y en cualquier nivel de gobierno.*

Se indica que uno de los principales costos sociales que la corrupción genera es la prestación de servicios públicos deficientes por parte del gobierno, en cualquiera de sus niveles: federal, estatal o municipal. Para erradicar la corrupción en la gestión pública, resulta necesario implementar estrategias de mejora continua, de tal modo que de forma gradual se vaya incrementando el bienestar de la ciudadanía. No obstante, lo señalado, uno de los entrevistados puntualiza acerca de la corrupción que:

*[...] es un problema latente que tenemos que combatir, pero que es muy difícil de combatir porque no hay voluntad de los gobiernos para combatirla, si hubiera voluntad del gobierno, la corrupción se podría combatir en un buen porcentaje, pero no hay gobierno hasta la fecha, ni a nivel federal, ni a nivel de los gobiernos locales, y pongo como ejemplo a nuestro Estado San Luis Potosí, no ha habido voluntad para combatir la corrupción por parte del gobierno.*

Ejemplos claros sobre lo dicho, existen muchos. Al respecto, una investigación señala que durante el período gubernamental de Vicente Fox Quezada, la Auditoría Superior de la Federación auditó algunos contratos de la empresa Oceanografía, quien realizó varios convenios con la paraestatal Petróleos Mexicanos y a pesar de que se revisó una muestra muy pequeña se evidenciaron diversas irregularidades: violaciones a las leyes de obra pública y de responsabilidades de los servidores públicos. A pesar de lo anterior, no existe evidencia alguna de que se haya sancionado a los servidores públicos federales involucrados en el caso (Pérez, 2019).

En opinión de los actores de organizaciones no gubernamentales, la corrupción está presente en prácticamente todos los procesos de la gestión pública. Al respecto, uno de los entrevistados señala que:

Desafortunadamente, en nuestro estado es un problema tan grave, que el fenómeno de corrupción está presente en situaciones tan básicas, como dar un turno para ser atendido por cierta autoridad o funcionario, después va escalando a la realización de cierto trámite que legalmente debería ser gratuito, pero que por diversas circunstancias se le llega a poner un costo (ya sea para realizarlo de manera más rápida y dar un trato preferencial), seguimos revisando y al avanzar nos encontramos con la corrupción en tareas específicamente designadas a ciertos funcionarios, que tienen la facultad de hacer o no hacer cierta actividad con fundamento en nuestra normatividad, lo cual se llega a prestar a sobornos. Y esto va más allá, por ejemplo, el dar una licitación a contentillo para operar cierto programa, donde es fundamental la especialización del personal que implementará dicha encomienda, desgraciadamente en la realidad ni si quiera cuenta con la capacidad técnica para realizar actividades esenciales y lejos de significar eficiencia y eficacia, genera mayores problemáticas. Es prudente señalar que



*no podemos generalizar dichas problemáticas pero que si existen casos tangibles como lo antes mencionados que sin duda alguna afectan directamente la gestión pública.*

En términos de estos actores, uno de los principales costos sociales que la corrupción tiene, deriva en que la gestión pública pierda legitimidad y credibilidad por parte de los ciudadanos. Desafortunadamente, esta mala imagen del sector público se extiende hacia todas las personas: niños, jóvenes, adultos, etc. Lo anterior se traduce en desconfianza hacia las instituciones del Estado, la falta de participación de la ciudadanía en asuntos públicos, gobiernos deslegitimados, entre otros aspectos. Uno de los entrevistados señala que la corrupción se presenta en mayor grado en el ámbito municipal o local, cuando la ciudadanía pretende tener acceso a programas y servicios públicos.

## *Arbitrariedad y abuso de poder : servidores nada públicos*

Sobre este aspecto, los actores académicos señalan que resulta un tanto complicado poder detectar en qué proceso o procesos se presenta en mayor grado la corrupción, por lo que indican que ésta es sistémica; es decir, la corrupción es parte de una cultura de gestión pública, lo cual determina al ser social. El concepto de corrupción resulta confuso y amplio, ya que por un lado, “en su sentido físico es aplicable a cualquier objeto”; y por lo que concierne a “sus aspectos intelectual, sentimental, político, social y económico, al ser humano en lo general (Garzón en Brioschi, 2019).

Tanto los académicos como los líderes de opinión coinciden en que, la sociedad en su conjunto es responsable de la corrupción. Lo ideal sería que el sector público proporcionara un servicio adecuado a la sociedad,

pero sin someterla al otorgamiento de prebendas o cualquier otro requisito que no esté considerado en la normatividad administrativa y jurídica aplicable.

Para abundar en lo señalado por los actores académicos sobre el punto aquí tocado, uno de los entrevistados expone que:

*México, su gobierno y su pueblo, es más, el Estado Nacional, que es territorio, población y orden jurídico está involucrado en la corrupción, los síntomas ya los tenemos detectados y ahora eso no es problema, sabemos, conocemos los síntomas, hemos tenido gobiernos en los tres niveles muy corruptos y sabemos del involucramiento que existe en el sector público y el sector privado y el social. Decía el Presidente de la República, Peña Nieto, que la corrupción es un problema cultural. Efectivamente, es un problema cultural, [...], porque de acuerdo con nuestros genes, a nuestra formación social, pues mamamos gobiernos autoritarios y corruptos desde*

*la Corona Española y desde el Imperio Azteca y eso tiene que ver con nuestra formación social, con nuestra idiosincrasia, pero bueno, esas son los síntomas y desde luego, como contador público que soy, sabemos perfectamente que la partida doble se basa en: a toda causa sigue uno o varios efectos.*

En lo que refiere a este aspecto, los líderes de opinión coinciden en señalar que el problema de la corrupción se observa prácticamente en todos los procesos del sector público, independientemente del rango jerárquico de que se trate (nivel operativo o directivo). La corrupción se presenta debido a “una falta enorme de vocación de servicio, valores, profesionalización, una gran avaricia y hasta cierto punto la necesidad”. Esta situación pudiera corregirse mejorando los sueldos y prestaciones que se otorgan a determinados servidores públicos.

Señalan los entrevistados también que el problema de la corrupción en la gestión pública es un asunto compartido entre ciudadanos y servidores públicos, debido a la falta de mecanismos adecuados para terminar o mitigar el problema. Es decir, hace falta sanciones penales y económicas fuertes; además de que en algunos casos las autoridades responsables no han actuado como debiera ser.

### *Combatir la impunidad para combatir la corrupción: una promesa olvidada*

Los actores académicos coinciden en mencionar que realmente, hasta la fecha, la corrupción no se ha combatido de fondo, lo cual se evidencia por el hecho de que no se ha modificado la cultura social que prevalece no solo en el Estado de San Luis Potosí, sino también en otras entidades federativas del país. Señalan los referidos actores que las medidas

punitivas nunca serán suficientes para combatirla. Los actores consideran que en la actualidad no existe una sola institución libre de corrupción, por lo cual resulta complicada poder hacer un comparativo entre una que esté libre de la problemática, con relación a otra que evidencie conductas corruptas. De hecho, uno de los actores entrevistados señala que no existe voluntad por parte del gobierno para atacar de manera efectiva al problema de la corrupción.

Los actores académicos indican que los responsables de transformar las estructuras en que opera la gestión pública en términos de combate a la corrupción son los tomadores de decisiones o las personas que se encuentran en los niveles altos de la estructura orgánica; es decir, se trata de actuar de arriba hacia abajo, permeando en todos los niveles de la organización.

Para cerrar este punto, vale la pena citar lo que al respecto señala uno de los actores académicos entrevistados:

*De acuerdo con los estudios que se han hecho, de cada peso que el sector público invierte, treinta centavos se desvían, no que se los roben, se desvían, son malgastados, no hay planeación, hay mala distribución en el gasto y hay corrupción. Luego entonces, por ejemplo, el presupuesto del Estado de San Luis Potosí para el año que concluyó del 2020, fue aproximadamente de 50 mil millones de pesos, sáquele usted la tercera parte, son más de 18 mil millones de pesos que se mal invirtieron, se desviaron o se los robaron, ahí está el síntoma y está la causa, es grande el problema.*

Los líderes de opinión entrevistados coinciden en señalar que los mecanismos utilizados a la fecha para el combate a la corrupción no tienen la efectividad requerida, lo cual provoca que el problema prevalezca. Al igual que lo han señalado otros ac-

tores entrevistados, en este caso también se indica que los responsables de transformar la estructura en la que opera la gestión pública y provoca actos de corrupción, son los altos directivos.

Con relación al punto que se comenta, un entrevistado señala que:

*Todos sabemos que existen funcionarios y servidores que han cometido actos de corrupción y siguen impunes, y peor aún, siguen siendo servidores y funcionarios públicos, por ello hace falta que existan actos en donde dichos personajes sean sancionados y juzgados, así como que existiera un padrón de dichos servidores que han cometido actos de corrupción y sean exhibidos públicamente.*

*Integrando a la ciudadanía: Hay que recoger lo que se tira*

Por lo que respecta a este punto, los actores académicos indican que re-



sulta conveniente modificar la cultura, en lo cual queda implícita la integración de los ciudadanos. En cuanto a los mecanismos de combate a la corrupción, los académicos señalan que en estricto sentido no existen, ya que solo se busca subsanar el problema al incitar a la ciudadanía para que presente denuncias y quejas, pero de ahí el asunto no avanza.

Los mismos actores académicos coinciden en señalar que el problema de la corrupción es grave, ya que se percibe como una cuestión totalmente normal en la gestión pública, y donde toda la sociedad es culpable del asunto. Al respecto, los actores académicos mencionan que la sociedad se encuentra muy desconfiada del gobierno, lo cual complica aún más el hecho de involucrarla para combatir el problema de la corrupción en la gestión pública.

Por lo que respecta a este punto, los

líderes de opinión indican que la responsabilidad para enfrentar el problema de la corrupción, debe ser un asunto compartido. Sobre este aspecto, los entrevistados señalan que, no obstante que se toman medidas para terminar con el problema, éste continúa. En este sentido, uno de los entrevistados expone que:

*Existen diversos programas, observatorios, hay hasta organismo como consejos que fomentarían la transparencia del ámbito público, desafortunadamente, en muchas de las ocasiones solo se implementan con personal que no está capacitado, que no tiene vocación de servicio y solo cumplen por cumplir, aunado a esto, está la rutinización de esos espacios, lo cual los hace poco atractivos para el ciudadano y prefiere no participar.*

Sigue exponiendo el mismo entrevistado que:

*Existe una gran percepción por parte de la sociedad, sabe que es corrupción y*

en ocasiones, aunque conozca, recurre a ella para la facilidad de cierto trámite o no tener consecuencias severas, hay una pérdida de legitimidad que se va transmitiendo de generaciones en generaciones y que detestan acercarse al sector público y si lo hacen, es por obligación o por la necesidad de cierto servicio.

**Por lo que se refiere a la percepción que la ciudadanía tiene acerca de la corrupción, otro de los actores expone:**

Que la corrupción permea en todo el gobierno y la política, la gravedad radica en que la sociedad desconfía y deja de involucrarse en dichos temas lo que propicia un gobierno carente de gobernanza, la responsabilidad es tanto de autoridades fiscalizadoras, instituciones públicas y privadas, así como de la ciudadanía que no denuncia o comete actos de corrupción en lo privado.

## ¿Para dónde vamos?: Nos falta voluntad política

Considerar las acciones a realizar o el pronóstico que sigue el Estado, a partir de continuar con las acciones gubernamentales en el esquema actual, fueron algunas de las consideraciones que se cuestionaron para identificar qué rumbo tiene el combate a la corrupción en San Luis Potosí, en este sentido, los actores académicos coinciden en el hecho de que no se observa un camino delineado que permita saber hacia dónde se va en el combate a la corrupción. Al respecto, uno de los entrevistados señaló que:

*Así como Miguel de la Madrid enarboló la bandera de renovación moral, el nuevo Presidente de la República (Andrés Manuel López Obrador), su bandera fue combate total a la corrupción, pues el señor –yo estoy muy atento a sus discursos, pero yo no veo que nunca haya nombrado al Sistema Nacional An-*

ticorrupción, nunca lo ha nombrado—, él puso su atención en la Secretaría de la Función Pública, que es la que está haciendo el trabajo, pero el Sistema Nacional Anticorrupción, yo no veo presencia del Sistema Nacional Anticorrupción, ni a nivel federal ni a nivel local, [...]. Entonces, pues ahí está el problema, ¿Para dónde vamos? Yo diría: no para dónde vamos, ¿habrá voluntad del Ejecutivo Federal de realmente combatir la corrupción? [...] ¿Para dónde vamos?, Pues para donde nos quieran llevar, si en verdad hay voluntad, si en verdad se quieren hacer las cosas bien, debemos de tener un marco jurídico que sea sancionador, que sancione, eso de la prevención es muy bonito, pero es teoría, para grandes males grandes remedios, necesitamos que haya sanción, que haya castigo, que no haya impunidad. [...] ¿Hacia dónde vamos? Esto tiene que ser, [...], a grandes problemas, grandes remedios, que haya una ley efectiva que sancione, porque nada más le dan vuelta a la tortilla y es puro gatopardismo, nada más, no, ya la fiscalía es autónoma, y de qué nos sirve que sea autónoma, si no actúa, no, ya la auditoría su-

*perior es autónoma, y de que nos sirve si salen del Ejecutivo y se involucran y son cómplices del Legislativo, entonces el remedio está adentro y desde adentro hay que combatirlo, con voluntad, así podemos. Los síntomas están detectados, sabemos cuáles son las causas, ¡Cómo queremos que la ciudadanía se involucre, si tiene desconfianza del gobierno!, ¡de sus instituciones!, ¡de las autoridades!, y ¿hacia dónde vamos? Pues hacia donde nos quieran llevar, con voluntad se pueden hacer las cosas, pero insisto, ¡no hay voluntad!*

Los líderes de opinión consideran que en la medida que realmente se sancione la corrupción, esta disminuirá. Sin embargo, se considera que esta realidad dista mucho de poder llevarse a cabo, en los términos en los que la gestión pública opera actualmente. Al respecto, un entrevistado señala que “existen reglamentos, normatividad, acuerdos, pero de nada sirven si no se aplican adecuadamente, o hasta cierto punto, se desconocen y no les interesa aplicarlos a los involucrados”.

Otra entrevista indica que el avance que se tiene en materia de combate a la corrupción ha permitido propiciar espacios donde el ciudadano pueda dialogar, participar y vigilar los procesos del sector público, ya que se fomenta la denuncia anónima en cuanto a actos de corrupción que se detectan. En este aspecto, la incorporación de los ciudadanos es crítica de acuerdo con estos actores, la fiscalización, contraloría y planeación ciudadana son herramientas de control que el ciudadano común todavía no explota en la medida que San Luis Potosí lo requiere.

### 8.3.3. Actores empresariales

En voz de este sector, a través de la entrevista de “Combate a la Corrupción en el Estado de San Luis Potosí”, que fue realizada y focalizada a grupos de interés como lo son los empresarios potosinos, éstos mencionan que al día de hoy el reto principal que enfrenta nuestro estado es

la lucha contra la corrupción y es una prioridad de primer orden erradicar este flagelo lleno de complejidad en todos los órdenes de gobierno y que provoca altos márgenes de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

### *Corrupción y gestión pública: una inversión que no genera*

Para los empresarios y actores privados, es claro el costo que tiene para las empresas y sociedad en general la falta de generación de empleo y riqueza. Por esta razón, a partir de esta simple pregunta refieren una serie de medidas que ayudarían a combatir este grave problema. ¿Por qué es relevante? La corrupción implica un costo adicional para las empresas que impide mejorar su competitividad. Además, genera inversión pública de baja calidad y debilita la calidad de vida de las ciudades.



Lo antes señalado coincide y es acorde al documento presentado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana (TM), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y Causa en Común, y donde se pueden englobar tres dimensiones: la consolidación de las instituciones anticorrupción, el fortalecimiento de la transparencia institucional, y el rediseño de normas en materia de adquisiciones de obra pública.

Para consolidar este orden institucional se requieren dos medidas específicas:

a. Garantizar la autonomía de la Fiscalía General del Estado revisando su diseño, y concretar el establecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción, promoviendo la conformación de todas las instancias necesarias para su funcionamiento.

b. Fortalecer los mecanismos de transparencia de los gobiernos estatales.

Un gobierno abierto a hacer público el patrimonio de sus funcionarios y poner bajo el escrutinio público, es un gobierno comprometido con la transparencia y, por lo tanto, menos proclive a incurrir en actos de corrupción.

Implementar mecanismos de transparencia de sus gobiernos, tales como publicar su declaración 3 de 3 tanto en el caso del propio gobernador y de sus funcionarios, reducir al mínimo los pagos en efectivo y publicitar las observaciones que las entidades de fiscalización hagan a sus dependencias.

La contratación de obra pública es una asignatura especialmente proclive para la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, por lo que se propuso una estrategia inte-

gral para combatir la corrupción asociada a este rubro.

Según esos actores, “se deben de modificar las leyes estatales de la materia, para establecer requisitos mínimos de planeación para proyectos y realizar todos los procesos de compra pública a través del portal de CompraNet, tal como la indica la Ley”. Además, “la prevención y el combate a la corrupción no solo le corresponde a los gobernantes, es una tarea a la que todos los ciudadanos nos debemos de comprometer”.

*Arbitrariedad y abuso de poder: nos falta mucho para combatirla*

Los entrevistados del sector empresarial en San Luis Potosí consideran que la corrupción derivada de la arbitrariedad y abuso de poder y afecta el crecimiento económico, por lo que genera desigualdad y deslegitima instituciones públicas.

Pero aun así “es un fenómeno mal conocido por la ciudadanía”. Asimismo, “numerosos estudios económicos demuestran que la corrupción afecta las finanzas públicas, incentivando el fraude y la evasión fiscal, reduciendo la recolección de impuestos”.

En este mismo sentido, la arbitrariedad y abuso de poder “distorsionan el sistema de contratación pública, promoviendo compras más caras y de peor calidad; reduce la inversión interna y externa e impone gastos innecesarios a las empresas al reducir la seguridad jurídica y la previsibilidad del sistema y como consecuencia final, afecta negativamente el crecimiento económico”. Por lo que es necesario de acuerdo con la información recabada las siguientes acciones:

- *Instituciones autónomas, independientes y eficaces*

Impulsar la autonomía e independencia de las instituciones y organismos relacionados con la procuración y administración de justicia, particularmente las fiscalías estatales y los Tribunales Superiores de Justicia de los estados.

- *Fiscalías autónomas e independientes*

Uno de los pilares para enfrentar a la corrupción y la impunidad se encuentra en las instituciones de procuración de justicia. Un adecuado diseño y operación de las mismas, en balance con su autonomía e independencia, son requisitos indispensables para garantizar que la investigación y persecución de delitos sea ajena a intereses particulares o interferencia política. A nivel nacional, se ha consolidado un esfuerzo por impulsar que la transformación de la PGR en la Fiscalía General de

la República no sólo sea nominativa, sino que venga aparejada con la creación de estructuras, capacidades y facultades que garanticen no sólo su autonomía sino su independencia. Este esfuerzo debe consolidarse con un compromiso para garantizar las mismas condiciones en las instituciones estatales de procuración e impartición de justicia.

- *Transparencia proactiva y datos abiertos*

Publicar en datos abiertos, bajo los estándares nacionales e internacionales en materia de contrataciones públicas, toda la información sobre auditorías, contrataciones gubernamentales, adecuaciones presupuestarias, pasivos con proveedores y deuda, así como las declaraciones patrimoniales, de impuestos e intereses de los funcionarios de la administración en turno, sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares.

- *Publicidad y seguimiento a los informes de auditoría*

Todos los años, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publica informes en los que documenta a detalle desvíos e irregularidades en el uso de recursos públicos. Por cada observación, la ASF realiza Promociones de Responsabilidad Administrativa ante los órganos internos de control de los organismos fiscalizados, así como denuncias penales. A pesar de que estos reportes señalan faltas graves, año con año pasan desapercibidos. Si las denuncias de la ASF y de las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados (EFSE) son ignoradas año con año, la fiscalización superior y el combate contra la corrupción se convertirán en una mera simulación. Por lo que es fundamental que las autoridades den seguimiento a los casos de corrupción detectados e informar a la ciudadanía de su progreso.

Después de más de una década de políticas de transparencia y acceso a la información gubernamental, conocer las acciones de los gobiernos estatales sigue siendo una tarea muy complicada. La información disponible en los portales electrónicos de la mayoría de los gobiernos estatales es escasa, si no es que inexistente. Mientras que los datos que uno puede encontrar son de difícil acceso, o son francamente inútiles.

Gran parte de este problema se debe a que, en su mayoría, la información relevante en cuestiones tan sensibles como las compras públicas sigue siendo archivada en montañas de papel. Cada gobierno cuenta con bodegas de archivos que día a día llena de una infinidad de información relevante para el combate a la corrupción, pero que pierde toda su utilidad social al no ser de fácil acceso para cualquier ciudadano. Este escenario resulta increíble ante la posibilidad de avanzar hacia el uso de



tecnologías de la información avanzadas en el manejo de información pública.

Hablar de un verdadero compromiso para prevenir, detectar y combatir la corrupción significa transitar a un gobierno estatal totalmente digital. Caracterizado por la transparencia proactiva mediante internet, pero, sobre todo, por la sistematización de información de manera electrónica mediante la generación de bases de datos interoperables con información en formato de datos abiertos. Lograr la transición del papel, no sólo al PDF, sino a bases de datos, facilitará la organización, la auditoría y gestión gubernamental, simplificará el trabajo de las contralorías y órganos de fiscalización y fomentará la vigilancia ciudadana.

- *Declaraciones 3 de 3*

Una de las principales demandas ciudadanas en los últimos años ha

sido la construcción de un puente de confianza entre la ciudadanía y la clase política. La cual se ha canalizado en la exigencia de la presentación de la declaración patrimonial, fiscal y de intereses de candidatos a elección popular y funcionarios de primer nivel.

- *Creación de un padrón único estatal de población potencial beneficiaria de apoyos públicos y de programas sociales*

Hoy los programas sociales representan uno de los rubros presupuestales con menor transparencia y control en los estados. Esta condición propicia el gasto ineficiente y en muchas ocasiones, el uso clientelar y electoral.

- *Nuevo marco normativo para las adquisiciones de gobierno y obra pública*

Impulsar junto con el Congreso la

actualización del marco legal en materia de adquisiciones, obra pública y asociaciones público-privadas, asumiendo el compromiso de impulsar leyes generales en esta materia.

- *Homologación de mecanismos de planeación en obra pública*

La Auditoría Superior de la Federación publicó un diagnóstico de problemáticas generales en materia de obra pública, donde documenta las principales causas de atrasos y sobrecostos en proyectos de infraestructura. En el estudio, la ASF reporta que la falta de planeación mediante proyectos ejecutivos deficientes ocasiona retrasos en las obras de hasta 10 veces del tiempo establecido en el contrato, y sobrecostos de 142% en promedio.

Lo anterior es ocasionado principalmente por licitaciones que son llevadas a cabo sin contar con proyectos de ingeniería, estándares de prue-

bas de laboratorio, estudios topográficos, entre otros. En pocas palabras, se firman contratos sin saber exactamente qué va a ser construido y en qué condiciones. Además, en repetidas ocasiones, las obras se ven suspendidas por falta de derechos de vía o cambios de uso de suelo. Estas condiciones afectan la rentabilidad de los proyectos y propician mecanismos de corrupción mediante extensiones de contratos.

- *Ley General de Obras Públicas*

Actualmente existe una enorme disparidad en los lineamientos establecidos por las leyes de obra pública y adquisiciones de los estados. Si bien algunas leyes se asemejan a las federales, en su mayoría, las redes de corrupción aprovechan la regulación ambigua de los estados para dirigir licitaciones.

Además, es común que los gobiernos entrantes modifiquen las leyes esta-

tales para generar lagunas legales que garanticen su impunidad. Por lo que la calidad de las leyes en materia de compras públicas depende en gran medida del grado de honestidad del gobierno en turno. En consecuencia, es necesario contar con un marco jurídico unificado que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, y que no quede a merced de cada administración estatal.

### · *Obras inconclusas y pasivos con proveedores*

Es común que las administraciones nuevas, tanto en los estados como en los municipios, encuentren deudas a proveedores y contratistas contraídas por la administración anterior. Los montos de estos pasivos en algunas dependencias y entidades pueden llegar a comprometer la viabilidad de la planeación, los proyectos y programas del gobierno entrante.

La necesidad de pagar deudas anteriores y habilitar obras inconclusas es un caldo de cultivo para prácticas corruptas como el desvío de recursos para programas ya autorizados o la extorsión de proveedores con problemas de cobranza.

### · *CompraNet como plataforma nacional de adquisiciones*

Un común denominador entre los más recientes escándalos de corrupción en nuestro país es el desvío de recursos públicos destinados a adquisiciones de bienes, servicios y obra pública por parte de los distintos gobiernos estatales. Dichos desvíos tienen como consecuencia afectaciones de mediano y largo plazo al erario, así como servicios públicos deficientes.

Los gobiernos estatales están requeridos por ley a realizar cualquier proceso de compra pública que utili-

ce recursos federales (de manera total o parcial) en CompraNet.

En esta plataforma se deben publicar todos los documentos del proceso, desde el anuncio de compra hecho por parte de la unidad compradora, hasta el contrato firmado por las partes involucradas y sus modificaciones, en caso de presentarse. Esta plataforma debe ser trans-sexenal para que los proveedores puedan proseguir con las etapas de contratación.

Por otro lado, las entidades federativas carecen de plataformas similares que concentren los procesos de compras realizadas con recursos estatales y municipales. Esto dificulta que se realice un seguimiento exhaustivo del gasto público estatal. Aprovechar y mejorar la infraestructura ya disponible de CompraNet permitiría transparentar el gasto público de todo el país, sin la necesidad de grandes inversiones.

- *Reducción de pagos en efectivo*

El efectivo debe ser asumido por los servidores públicos como el mecanismo ideal de pago para la evasión fiscal, el financiamiento del crimen organizado y el funcionamiento de la economía informal.

La disminución de uso de efectivo como medio de pago tiene la capacidad de reducir oportunidades de corrupción debido al uso discrecional, anónimo y sin registro que representan los pagos en efectivo. Mientras que incrementar los pagos utilizando medios electrónicos permite transparentar transacciones económicas que realiza la administración pública con dinero del contribuyente. Actualmente, los programas para reducir la pobreza realizan sus transferencias de dinero, en la mayor parte de los casos, utilizando cuentas bancarias de sus beneficiarios. Si esto es posible para atender a las



poblaciones más marginadas, también puede implementarse para el pago de la nómina de todos los servidores públicos del estado, así como los pagos de distintos bienes y servicios que adquiere el gobierno.

Los gobiernos estatales pueden implementar un esquema para reportar la cantidad de egresos que ocurrieron, utilizando un medio de pago distinto al efectivo: transferencias bancarias, tarjeta de crédito o débito, vía celular, entre otros. El registro de las compras con medios electrónicos de pago permitirá fiscalizar de mejor manera los recursos, desde su captación hasta su aplicación final.

*Combatir la impunidad para combatir la corrupción: ¿causa o consecuencia de la corrupción?*

Hablar de causas y consecuencias de la corrupción es, en gran medida, hablar de lo mismo, dado que las consecuencias son a menudo

causas y se generan en círculos difíciles de evitar. En general la corrupción tiene tres grandes tipos de causas: culturales, estructurales e institucionales. Cuando variables contenidas en las tres se unen suele producirse un círculo vicioso que da lugar a lo que llamamos corrupción sistémica: un tipo de corrupción expandido por todos los espacios políticos y económicos de la sociedad tremendamente difícil de reducir (Villoria, 2019).

Los empresarios manifiestan de acuerdo con las entrevistas realizadas, que existe un alto índice de impunidad, que de acuerdo a su perspectiva alcanza hasta un 93%, es decir que de cada 100 delitos solo se castigan tres. Esto implica que existe un alto incentivo a delinquir, ya que saben que es difícil de acuerdo a las cifras citadas, que recibirán un castigo por su conducta inadecuada de corrupción.

Se hace hincapié que es necesario rediseñar la arena política y producir tres tipos de transformaciones de carácter institucional. Primero, es la generación de contestabilidad, es decir, cambiar las reglas para permitir la incorporación de actores con diferente voluntad política para que puedan enfrentarse al statu quo en influir en las decisiones a ejecutar.

La segunda, exige la capacidad de crear nuevos sistemas de incentivos y desincentivos que transformen la conducta de los actores y les hagan más flexibles frente al cambio. La tercera, es el cambio de las creencias y preferencia de los actores, generando cambios en las ideas que guían su conducta y en sus valores.

### *Integrando a la ciudadanía: reconfigurando el balance de poder*

De acuerdo con la perspectiva privada, el promover nuevas instituciones exige cambiar los equilibrios de

poder, modificar las asimetrías existentes como ya se indicó previamente, por ello es muy difícil que el cambio venga de los que se benefician del status quo. Por ello la importancia de la movilización social y la acción colectiva.

Designaciones de funcionarios y organismos basados en el mérito, así como procesos de designaciones abiertas, que den confianza a la sociedad sobre los nuevos integrantes de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). De igual manera es importante la gestión necesaria para que el Sistema Nacional Anticorrupción sea el marco de referencia y permita su implementación a nivel local.

Promover la confianza y construir capital social son acciones esenciales. También es importante considerar al sector privado, promoviendo el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, implemen-

tando la responsabilidad criminal de las empresas, sancionando duramente al corruptor y no solamente al corrupto.

Desde luego que partidos y movimientos políticos son también parte esencial en la formulación de una política integral, entre los cuales se consideren a medios de comunicación como generadores de información veraz y objetiva, y en suma, fomentar la integridad en los servidores públicos y de la ciudadanía en general.

*¿Para dónde vamos?: ¿cuándo comienza a funcionar?*

La promulgación del paquete de reformas del 18 de julio del 2016 y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), marcaban como fecha límite para que los estados implementaran sus Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) el 18 de julio de 2017, sin embargo, no todos los esta-

dos han cumplido con todos los requisitos.

Para que el SNA funcione de manera correcta y se lleve a cabo esta tarea integral del Estado mexicano, las entidades tienen la obligación de contar con un SLA, cuya estructura y facultades sean equivalentes a la Ley General del SNA.

El punto de vista del sector privado es contundente en cuanto a las acciones a realizar, las cuales son de doble vía (sociedad – gobierno). El andamiaje institucional y legal está listo, solo falta hacer que funcione la maquinaria de contrapesos y que la ley se aplique a quienes decidieron actuar de manera omisa al sistema legal del país y del estado.

#### 8.3.4. Actores gubernamentales

Los servidores públicos se encuentran en una posición compleja, en lo que se refiere a los fenómenos de

corrupción. La lógica que sigue la estructura administrativa los posiciona como parte afectada, juez y verdugo, en lo que se refiere a los procedimientos de control y sanción administrativas, dimensión analítica en la que se concibe a la corrupción.

No obstante, esta misma diversidad de enfoques permite una aproximación holística al fenómeno de la corrupción, lo que permite caracterizar a la problemática de manera interesante.

### *Corrupción y gestión pública: un cáncer a enfrentar*

Por su obvia vinculación con el ejercicio de las funciones públicas, las personas que forman parte del sector gubernamental identifican la influencia global que éste tiene dentro de la gestión pública. Desde el nivel directivo hasta los operadores de servicios, los servidores públicos están involucrados en estos fe-

nómenos: “a nivel municipal tienes la corrupción del presidente municipal, de sus regidores, de sus directores de área y tienes la corrupción que se va a dar con el de la basura, con el agente de tránsito, con el inspector de gobierno”.

La corrupción es reconocida desde el diseño de prestación de los servicios, ya que algunos de los servidores públicos entrevistados reconocen que hay ocasiones en que el diseño de los trámites corresponde más a la consecución de intereses privados, que sobre el requisito técnico del procedimiento. En este sentido, se reconoce que, la asignación de presupuestos y el diseño de los programas, son espacios de decisión en los cuales pesa más el interés de los titulares que las necesidades de la ciudadanía.

Posterior al diseño, la atención de los ciudadanos para la realización de trámites es una ventana de oportuni-



dad importante para la corrupción; la interacción ciudadana – servidor público se ve constantemente viciada por los fenómenos de corrupción al condicionarse dicho servicio a cambio de cobros (en términos económicos o de ejercicio de poder político / electoral), por parte de funcionarios públicos, adicionales a los que se considera por la prestación del servicio.

Vale la pena resaltar que, de acuerdo con los testimonios recopilados, la corrupción resulta más evidente en niveles operativos cuando se analizan los municipios de menor tamaño; la opinión generalizada por los servidores públicos de este tipo de municipios es que las estructuras administrativas encuentran el mayor espacio de opacidad, en los procesos de alta interacción con el ciudadano: la recaudación de impuestos y el desarrollo de trámites.

Lo contrario se percibe en los municipios de mayor tamaño, ya que, de acuerdo con los testimonios recabados, la mayor cantidad de recursos y temáticas que intervienen en las dependencias públicas de los municipios más grandes, permiten un mayor espacio de discrecionalidad en los niveles directivos, lo que posibilita un desvío de recursos en la asignación de presupuestos y operación de programas.

Además de integrarse a los procedimientos administrativos en todos sus niveles, la corrupción es identificada como un problema que afecta en muchos niveles a la ciudadanía: desde la perspectiva de los actores gubernamentales, el rango de afectación es muy amplio. De acuerdo con los testimonios obtenidos, es posible vincular costos de corrupción en distintos niveles, dependiendo de las funciones de la administración pública de que se trate.

En este sentido, el costo social que se percibe desde la óptica gubernamental es abrumador, se entiende desde un nivel muy neutral, a partir del uso ineficiente de los recursos públicos y la omisión de servicios al ciudadano; lo que deriva en una cobertura mermada de los servicios o bienes públicos que se pueden ofrecer a la ciudadanía, hasta una afectación en la cohesión de la estructura social.

Lo anterior se reconoce como una afectación de índole económica, mermando al erario y al patrimonio público, el cual ya es reconocido como insuficiente para dar cobertura y respuesta a todas las carencias y necesidades que los habitantes de San Luis Potosí requieren. Asimismo, se identifican costos de naturaleza política, ya que se ven erosionadas las instituciones del Estado, pero también la legitimidad política de los actores que están representando a la ciudadanía.

En su dimensión más dañina, se reconoce como un conjunto de acciones que vulneran el ejercicio de derechos individuales y afectan al bienestar de las personas. Finalmente, se reconoce que la corrupción es una afectación a la credibilidad y legitimidad misma en la manera en que las instituciones y normas funcionan dentro de la estructura social.

### *Arbitrariedad y abuso de poder: ni héroes ni villanos*

El sector gubernamental reconoce efectivamente que son los mismos servidores públicos los que, al encontrarse en espacios de opacidad y discrecionalidad de la estructura gubernamental, son los que mayor culpabilidad tienen por la existencia de fenómenos de la corrupción, “todo lo relacionado con lo gubernamental, está relacionado con la corrupción”.

A pesar de reconocer lo anterior, los actores gubernamentales se identifican también como los principales responsables de promover las acciones de transparencia y rendición de cuentas, así como de reformar los procedimientos de gestión pública y de promover espacios libres de corrupción en la prestación de servicios públicos, ya que “son las instituciones las que deben de dar el primer paso para evitar el primer contacto, cualquier señal, que nos anuncie que hay una posibilidad de corrupción”.

Además de esto, se considera que la ciudadanía y los empresarios involucrados en actos de corrupción son actores clave para corregir este problema, pues para los actos de corrupción se reconoce la corresponsabilidad, tanto del corrupto como de la persona que corrompe; en este sentido, se necesita de la colaboración de los sectores públicos y empresariales, a partir de ajustar su

comportamiento hacia uno basado en valores éticos, además de promover de forma activa el combate a la corrupción, desde realizar denuncias y comenzar los procedimientos de vigilancia administrativa.

Las presiones políticas, los acuerdos entre grupos y las exigencias de actores económicos de peso, resultan condicionantes externas que el sector gubernamental considera insertas dentro de la estructura de decisión de la acción pública; es decir, se reconoce desde las perspectivas de los servidores públicos entrevistados, que los procesos de diseño y definición de los servicios públicos están intervenidos de forma continua por los intereses de grupos ajenos a la gestión pública.

No hay duda de que los esquemas administrativos que permiten la impunidad son los que delimitan el rol del servidor público, ya sea como el facilitador de los procesos de co-

rrupción, o como agente de transformación. En la actualidad, asumir que el rol de héroe o villano dentro de la estructura administrativa corresponde únicamente al perfil del servidor público, equivale a ignorar la evidencia que se presenta dentro de las instituciones.

### *Combatir la impunidad para combatir la corrupción: Transparencia, transparencia, transparencia*

La principal herramienta con la que cuenta la gestión pública, para modificar los incentivos que permiten la corrupción, es la transparencia. De acuerdo con los servidores públicos entrevistados, no tiene caso instrumentar ambiciosos esquemas de combate a la corrupción si la administración pública no es capaz de transparentar sus procesos, acciones y resultados.

Lo anterior implica fortalecer los procesos de transparencia y rendi-

ción de cuentas en términos simples, es decir, abrir los espacios de difusión de las actividades que lleva a cabo la administración pública, pero también a partir de orientar estas actividades para el uso y aprovechamiento ciudadano; al respecto de esto último, es común la percepción que una transparencia, sin “considerar lenguaje ciudadano”, no es un ejercicio de transparencia plena. La transparencia en este sentido significa no solamente la apertura y divulgación de la información, sino un diseño de la misma con la finalidad de transmitir cierto mensaje de rendición de cuentas.

Otra idea relacionada, es la de que parte del combate a la corrupción debe dejar de ser la identificación de nuevas normas e instituciones para corregir los procesos anómalos, sino más bien generar esquemas de asignación de recursos de forma transparente. Dado el costo social que se genera con la corrupción, re-



sulta más conveniente realizar procesos de asignación de recursos transparentes, abiertos y colaborativos, antes que diseñar el proceso desde las oficinas de los especialistas “técnicos”.

Lo anterior no significa que la profesionalización de la gestión pública sea irrelevante o innecesaria en contextos en los que los servicios públicos aún presentan carencias y rezagos importantes, solamente refleja la necesidad de democratizar (o al menos transparentar) los procesos de servicio público, de manera que la ciudadanía esté informada acerca del uso de los recursos públicos y sea capaz de intervenir en estas acciones.

En este sentido, la profesionalización de las dependencias públicas en términos de control administrativo y de transparencia de las funciones, resulta indispensable para el sector gubernamental, se reconoce incluso,

que en ocasiones los servidores públicos desconocen las normas e instituciones que delimitan su actuación, lo que significa una operación no adecuada de las funciones públicas.

Además de esto, se reconoce que el aprovechamiento de nuevas tecnologías para simplificar los trámites y procedimientos sirve como alternativa para transparentar procedimientos gubernamentales y de alejar a los ciudadanos de los espacios de opacidad, en los que los servidores públicos se sirven de discrecionalidad para llevar a cabo prácticas de corrupción.

### *Integrando a la ciudadanía: se precisa ayuda*

De acuerdo con las opiniones del sector, la gravedad del problema refiere a la urgencia de vincular a los sectores privados y sociales. Además de la apertura y transparen-

cia de los procesos burocráticos, se considera urgente instrumentar de forma efectiva procesos de inclusión ciudadana, no solo en los procesos de decisión pública, sino también en los procedimientos de uso de recursos públicos, “si el pueblo no se involucra, en la vigilancia de la aplicación de estos recursos, el gobierno va a seguir haciendo de las suyas”.

La corresponsabilidad de los sectores sociales y empresariales se percibe todavía muy desarticulada y sin los mecanismos para interrelacionar la gestión pública con los ciudadanos. A pesar de que la apreciación de que la ciudadanía está más interesada en estos temas todavía es común la percepción de que la ciudadanía se muestra poco conocimiento acerca de las funciones y operación del control administrativo. Es decir, se percibe por parte de los servidores públicos que los ciudadanos conocen poco acerca de las instituciones de contraloría, auditoría y

fiscalización, no solo en sus resultados, sino también en la existencia de dichas dependencias y de las funciones que llevan a cabo.

En este sentido resulta evidente la inquietud, por parte de los actores gubernamentales, de la necesidad de fortalecer los esquemas de participación ciudadana, de tal forma que puedan vincularse en el diseño y operación de la acción pública. Es la incorporación de los ciudadanos en los procesos públicos “la manera perfecta de gobernar, en donde hubiera una interacción de la ciudadanía y del gobierno, un gobierno sin corrupción”.

Diversos servidores públicos coinciden en que la ayuda básica que se necesita es a partir de la denuncia de los actos de corrupción. Los procesos de denuncia todavía se identifican como la excepción, dada la normalidad en la que ocurre la corrupción, todavía son muy pocos los

ciudadanos que se atreven a denunciar y todavía son menos los que dan seguimiento a dicho proceso.

Un esfuerzo reiterado para lograr lo anterior, han sido los esquemas de contraloría social, los cuales, como alternativa de vigilancia de la ejecución de los recursos públicos, pretenden dotar a la ciudadanía de un espacio de supervisión que transparente las acciones públicas. No obstante, este tipo de ejercicios se consideran comunes dentro de la gestión pública actual, pero se considera que todavía están lejos de llevarse a cabo de manera efectiva. Además, se reconoce una participación ciudadana reactiva, sin interés por colaborar en los procesos de decisión y acción pública.

¿Para dónde vamos?: la maquinaria está sin estrenar

Una reflexión recurrente en la opinión del sector gubernamental es la de un

sistema anticorrupción adecuado pero inoperante. Los responsables de los procedimientos administrativos de control y atención a denuncias por actos de corrupción reconocen contar con un esquema normativo y de regulación de tamaño considerable, el problema es que no funciona como debería.

Una consideración en este aspecto es el reconocimiento tanto de mecanismos de denuncia, como de sanción; a pesar de esto, se identifica una preocupante descoordinación entre estos procedimientos, lo que significa, por un lado, un proceso de denuncia que finalmente no termina en nada, desanimando a los ciudadanos a no participar en el combate a la corrupción.

La falta de ejecución de la normativa se identifica a partir de la voluntad política, ya que consideran que se mantiene vigente en las estructuras administrativas la falta de compro-

miso entre altos mandos, por ejecutar de forma plena las instituciones de combate a la corrupción, “son los políticos los que nos hacen ver mal a los servidores públicos”.

Por último, es menester resaltar que, dentro de los testimonios recabados de servidores públicos, apenas un par de ellos hacen referencia o consideran la existencia de un Sistema Estatal Anticorrupción. A pesar de conformarse como la entidad responsable del combate a la corrupción, en la actualidad poco ha logrado hacer en términos de difusión de sus funciones y responsabilidades, de manera que se identifique como un actor importante al que los ciudadanos puedan acudir.

## **8.4. Consideraciones sobre el diagnóstico**

Como pudo observarse, tanto la encuesta como las entrevistas realizadas dejan de manifiesto que la co-

rrupción se ha posicionado como un fenómeno que, aunque no es considerado como problema tradicional, ha crecido, al punto de configurarse como el segundo problema más grave a nivel estatal.

Lo anterior no es un dato menor, ya que se ubica por encima de problemáticas como pobreza, desempleo y narcotráfico, lo que no significa en absoluto que los últimos problemas no sean considerados como tal por los ciudadanos, ya que estas son problemáticas y afectaciones sociales que se han mantenido en la agenda pública por mucho tiempo. La aplicación de los instrumentos para el diagnóstico ha permitido resaltar la urgencia de atención a los impactos de la corrupción.

La corrupción en el estado se presenta en todos los niveles administrativos y genera costos sociales que impactan no solamente a los ciudadanos al momento de llevar a cabo



un trámite, sino que lo vulnera en términos de mal uso de los recursos públicos que podrían ser utilizados para la atención a sus necesidades, además de que afecta de forma importante el ejercicio de sus derechos individuales.

A pesar del reconocimiento de la corrupción como fenómeno anómalo, también es necesario resaltar que la ciudadanía se encuentra desvinculada de los mecanismos e instrumentos actuales para atender esta problemática. Tanto la encuesta, así como la entrevista, nos han permitido percatarnos del desconocimiento, de gran parte de los potosinos, sobre los elementos que componen la estructura institucional y normativa para el combate a la corrupción en el estado.

Adicional a esto, no hay duda de que está pendiente el involucramiento del ciudadano al proceso de combate a la corrupción en todas sus

etapas. La opacidad e impunidad en la que operan los actores corruptos puede ser limitada de forma importante si la ciudadanía, víctima y testigo de los actos de corrupción, se involucra de forma intensiva para prevenir y castigar ese fenómeno.

La legitimidad de los instrumentos de combate a la corrupción actuales también está identificada en un nivel preocupante. No se reconocen a las acciones e instituciones actuales como suficientes o adecuadas para dar respuesta a la problemática de la corrupción en San Luis Potosí, las acciones y procedimientos con los que se cuentan resultan ineficaces si la ciudadanía no los reconoce como elementos de control y compensación del daño.

Finalmente, resulta indispensable establecer difusión y sociabilización de los instrumentos y herramientas que componen una política de combate a la corrupción, de tal forma que un

considerable número de ciudadanos sea capaz de entenderlos y operarlos, de manera que puedan instrumentarse de forma efectiva y aprovecharse en su finalidad de mejora de la acción pública.



**09**

**PRIORIDADES DE  
POLÍTICA PÚBLICA**

El diagnóstico situacional de la corrupción en el estado de San Luis Potosí se erige como la antesala de construcción de la PEA. Lo recomendable, con base en la información recabada en este diagnóstico, es emprender un camino de búsqueda de soluciones integrales para este problema público; lo cual nos remite al paradigma de la complejidad, utilizado como modelo de análisis y de comprensión de la corrupción en el presente documento.

Como reconoce Lajous (2019), el combate a la corrupción se ha construido a partir de una serie de aproximaciones distintas, pero complementarias. Si bien las leyes y reglamentaciones que se han desarrollado en las diversas entidades corresponden por lógica a esfuerzos similares, en términos de adecuarse a los requerimientos federales, cada una de ellas se instrumenta y construye en términos particulares. San Luis Potosí no es la excepción, las per-

cepciones ciudadanas y de expertos en la materia toman una particular relevancia para el diseño y la interpretación de la PEA.

Asimismo, la propuesta de una Política Estatal Anticorrupción efectiva alineada con las propuestas y consideraciones planteadas por el Sistema Nacional Anticorrupción, habrá de fundamentarse en ejes y prioridades que reflejen una visión sistémica y holística del fenómeno de la corrupción. Se trata de una perspectiva apegada a una lógica de integración de siete unidades de análisis de la corrupción: 1) necesidades ciudadanas; 2) normas sociales; 3) intereses y abuso de poder; 4) conocimiento y racionalidad; 5) capacidades institucionales; 6) rendición de cuentas, e 7) impunidad.

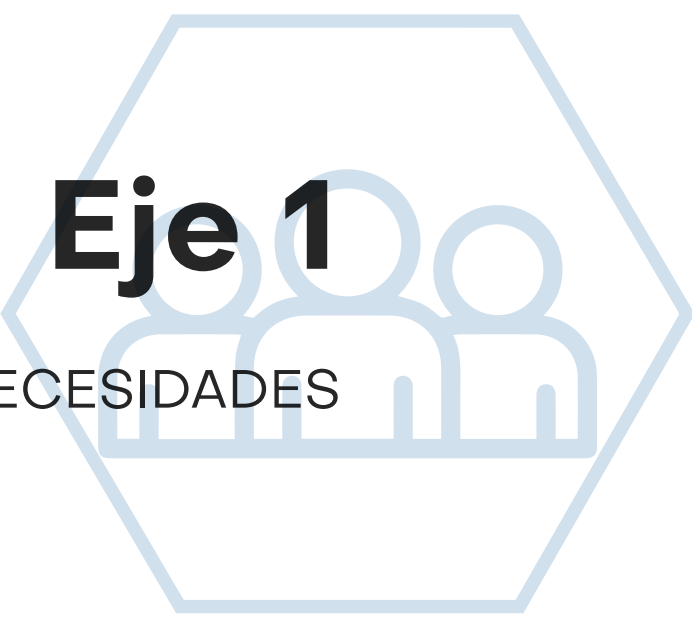
En síntesis, estos siete ejes agrupan 62 prioridades específicas, cada una de las cuales considera diferentes actividades y niveles de complejidad

para su instrumentación en la administración pública, de tal modo que, resulta necesario identificar para cada una de ellas un plazo esperado, en el que dichas prioridades deberán ser consideradas para su implementación.

La tabla 2 presenta las prioridades para cada uno de los ejes.

# Tabla 2 | Eje 1

ATENCIÓN A LAS NECESIDADES CIUDADANAS



09

PLAZO (TEMPORALIDAD)

01	Generar mecanismos adecuados para el acompañamiento y asesoría de la ciudadanía, en cuanto a la denuncia de actos de corrupción por parte de los servidores públicos estatales y municipales de San Luis Potosí.	CORTO
02	Fomentar la simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros, para una atención expedita de las necesidades de los ciudadanos.	MEDIANO
03	Verificar la operación de los programas presupuestarios con base en derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.	MEDIANO
04	Implementar y fortalecer los mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios, que ejercen las entidades y dependencias de la administración pública, verificando su apego a las necesidades reales de la ciudadanía.	MEDIANO
05	Promover la mejora, simplificación de los procesos institucionales y homologación de trámites y servicios públicos, a través de la evaluación ciudadana y políticas de transparencia proactiva en el estado de San Luis Potosí.	MEDIANO
06	Generar un sistema único que integre información sobre las políticas y programas sociales, así como un padrón de beneficiarios, de manera que pueda verificarse el apego de estas a los requerimientos ciudadanos.	CORTO MEDIANO
07	Crear observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno sociedad, así como para una vigilancia en compras y adquisiciones gubernamentales en los términos de sus necesidades.	MEDIANO
08	Implementar un sistema que permita registrar actos o conductas corruptas de los servidores públicos estatales y municipales de San Luis Potosí, denunciados por la ciudadanía, de tal modo que los insumos de dicho sistema fortalezcan de manera transversal el diseño y aplicación de políticas públicas anticorrupción.	MEDIANO
09	Reconocer públicamente a las instituciones gubernamentales del estado y municipios de San Luis Potosí, mejor calificadas por la ciudadanía, en cuanto a la calidad y honestidad en la prestación de sus servicios para la atención de sus necesidades.	MEDIANO
10	Promover la participación efectiva de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, de tal forma que ello mejore los mecanismos de verificación y atención de las necesidades de la ciudadanía.	CORTO MEDIANO

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



# Tabla 2 | Eje 2

FORTALECIMIENTO DE LAS  
NORMAS SOCIALES



# 09

PLAZO  
(TEMPORALIDAD)

<b>11</b>	Promover al sistema educativo estatal actividades de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.	<b>MEDIANO</b>
<b>12</b>	Verificar el grado de conocimiento y aplicación de los manuales de ética y conducta por parte de los servidores públicos estatales y municipales de San Luis Potosí.	<b>MEDIANO</b>
<b>13</b>	Elaborar una política pública de integridad que refiere al alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público.	<b>MEDIANO</b>
<b>14</b>	Homologar criterios a escala estatal para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, con el fin de sensibilizar a la ciudadanía acerca de sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate.	<b>CORTO MEDIANO</b>
<b>15</b>	Fortalecer el papel del Comité de Participación Ciudadana en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial.	<b>CORTO</b>
<b>16</b>	Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva la cultura de colaboración social en el estado de San Luis Potosí.	<b>MEDIANO</b>
<b>17</b>	Crear y difundir un decálogo de los derechos y obligaciones que tiene el ciudadano en la solicitud de servicios públicos a nivel estatal y municipal.	<b>CORTO</b>
<b>18</b>	Detectar y atender necesidades de capacitación, en materia de la observancia de normas sociales en el ejercicio público en el estado y los municipios.	<b>MEDIANO</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Tabla 2 | Eje 3

DELIMITACIÓN DEL INTERÉS PARA EVITAR EL ABUSO DE PODER



# 09

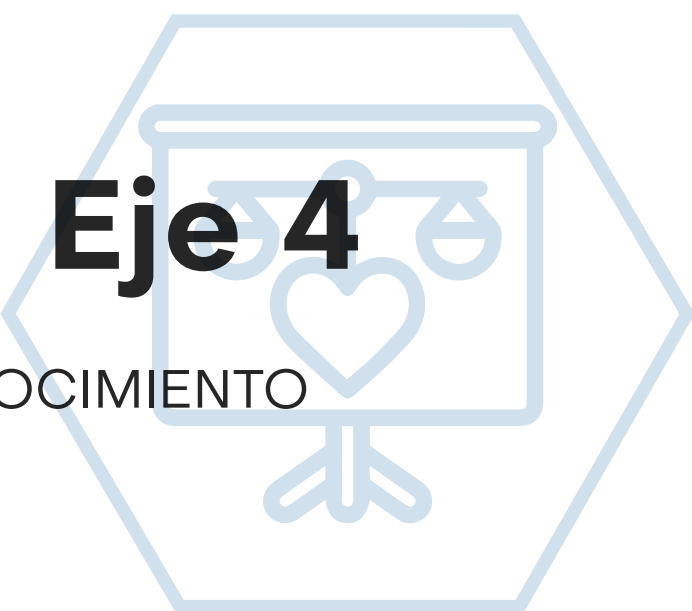
PLAZO (TEMPORALIDAD)

<b>19</b>	Fomentar una cultura de priorización del interés público ante los intereses individuales en el ejercicio de servicio público.	<b>CORTO</b>
<b>20</b>	Identificar esquemas en la conformación de coaliciones entre los diferentes grupos de interés públicos y privados (cámaras empresariales, organizaciones políticas y de la sociedad civil) vigentes en el estado, para hacer converger sus intereses en beneficio de la ciudadanía.	<b>CORTO</b>
<b>21</b>	Fomentar procesos convergentes de colaboración y coparticipación entre las distintas coaliciones para que el poder y los intereses colectivos de esos actores establezcan un nuevo contrato social entre ellos y la administración pública.	<b>MEDIANO</b>
<b>22</b>	Fomentar la creación y funcionamiento de organizaciones ciudadanas susceptibles de fungir como contrapesos frente a los abusos del poder de los agentes públicos para mitigar las consecuencias del auge de la corrupción en el estado.	<b>MEDIANO</b>
<b>23</b>	Diseñar e implementar mecanismos que atenúen el monopolio del poder, la opacidad y la discrecionalidad a través de la inclusión de la ciudadanía en las decisiones de interés público.	<b>MEDIANO</b>
<b>24</b>	Proponer mecanismos de redistribución del erario del estado de San Luis Potosí con base en la justicia social y la equidad.	<b>MEDIANO</b>
<b>25</b>	Combatir la corrupción estructural en términos corrupción estructural= abuso de poder + impunidad - participación ciudadana* a través de un marco normativo eficiente.	<b>LARGO</b>
<b>26</b>	Fortalecer el papel y funciones del Sistema Estatal Anticorrupción en los procesos de diálogo y comunicación, para generar una convergencia de intereses entre los actores gubernamentales y la ciudadanía.	<b>CORTO</b>
<b>27</b>	Fomentar e implementar experiencias convergentes de intercomunicación y relaciones interinstitucionales entre los diferentes poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).	<b>CORTO</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Tabla 2 | Eje 4

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO  
Y RACIONALIDAD



# 09

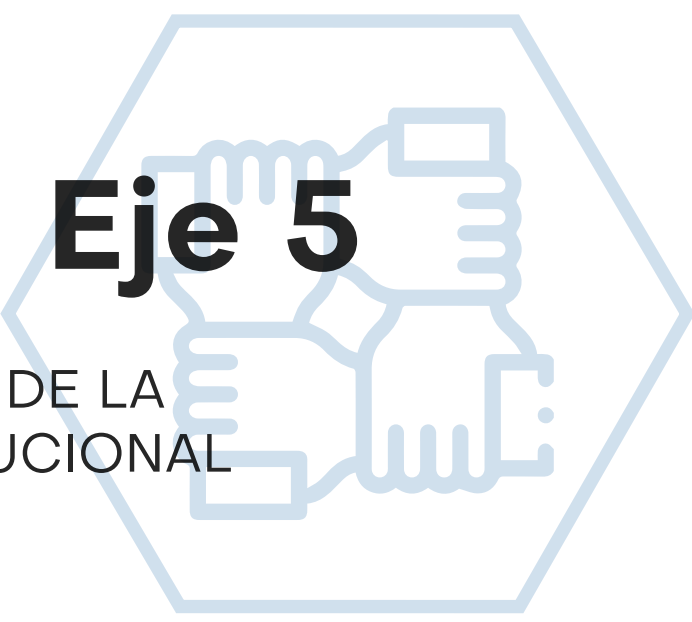
PLAZO  
(TEMPORALIDAD)

<b>28</b>	Diseñar e implementar mecanismos de educación ciudadana que aludan al conocimiento relacionado con los alcances de la corrupción y sus impactos.	<b>CORTO</b>
<b>29</b>	Fomentar y difundir a través de las estructuras de comunicación del Estado, información para la concientización de la ciudadanía sobre los daños de los actos de corrupción.	<b>CORTO</b>
<b>30</b>	Establecer mecanismos institucionales que incentiven a los agentes gubernamentales para actuar con estricto apego a la normatividad aplicable.	<b>MEDIANO</b>
<b>31</b>	Diseñar procesos de prevención, detección, denuncia y sanción de las faltas administrativas y hechos de corrupción, a través de la inteligencia gubernamental.	<b>CORTO MEDIANO</b>
<b>32</b>	Promover la coordinación de un laboratorio multidisciplinario de políticas públicas y sociales, que ayude a los actores de toma de decisión de los sectores públicos y privados con base en el conocimiento, la investigación y en los diagnósticos científicos en la búsqueda de soluciones integrales a los problemas públicos del estado.	<b>MEDIANO LARGO</b>
<b>33</b>	Promover la coordinación de las estructuras de inteligencia federal y estatal para combatir los delitos relacionados con hechos de corrupción.	<b>MEDIANO</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Tabla 2 | Eje 5

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL



09

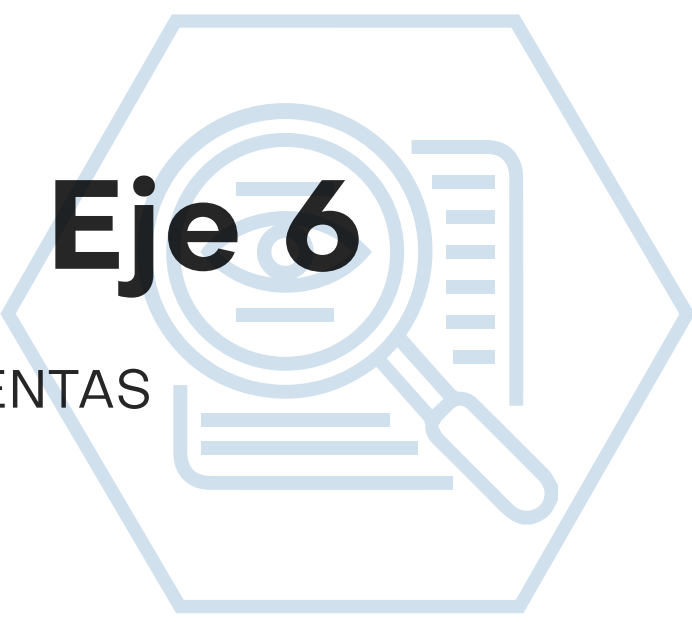
PLAZO (TEMPORALIDAD)

<b>34</b>	Fortalecer la coordinación entre las instituciones que integran el Sistema Estatal Anticorrupción.	<b>CORTO</b>
<b>35</b>	Desarrollar manuales de procedimientos referente a los procesos de contratación y capacitación de los recursos humanos requeridos para las actividades propias del desempeño de sus funciones dentro del Sistema Estatal Anticorrupción.	<b>MEDIANO</b>
<b>36</b>	Fortalecer la coordinación entre instituciones encargadas de investigar hechos de corrupción, autoridades fiscales y de inteligencia financiera.	<b>CORTO</b>
<b>37</b>	Armonizar la normativa, procesos e instituciones nacionales y locales para el combate a la corrupción.	<b>LARGO</b>
<b>38</b>	Establecer mecanismos que permitan identificar a través de la política pública comparada, las mejores prácticas en materia de combate a la corrupción.	<b>CORTO</b>
<b>39</b>	Consolidar las capacidades institucionales de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción en materia de delitos de corrupción.	<b>CORTO</b>
<b>40</b>	Implementar de manera transversal la Política Estatal Anticorrupción, de acuerdo con el modelo de gobierno abierto en sus cuatro pilares de: rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia e innovación.	<b>MEDIANO</b>
<b>41</b>	Elaborar indicadores de desempeño para evaluar capacidades, conocimiento y habilidades de los servidores públicos y su responsabilidad para el combate a la corrupción.	<b>MEDIANO</b>
<b>42</b>	Implementar el servicio profesional de carrera en las instituciones públicas, incluyendo al Sistema Estatal	<b>LARGO</b>
<b>43</b>	Impulsar el desarrollo y utilización de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégicas de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.	<b>MEDIANO</b>
<b>44</b>	Promover el diseño y uso de los manuales administrativos (de organización, políticas internas, de procedimientos), por parte de agentes gubernamentales.	<b>CORTO</b>
<b>45</b>	Promover el establecimiento y suscripción de convenios de colaboración entre las instituciones de educación superior del estado y la administración pública para garantizar la formación permanente de los servidores públicos.	<b>CORTO</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Tabla 2 | Eje 6

## RENDICIÓN DE CUENTAS



# 09

PLAZO  
(TEMPORALIDAD)

<b>46</b>	Construir y desarrollar una plataforma digital estatal con una base de datos robusta, equiparada a la desarrollada a nivel nacional, para recabar información que permita la rendición de cuentas de las acciones y decisiones de actos de gobierno.	<b>CORTO</b>
<b>47</b>	Elaborar una política de integridad pública que refiera al alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el gobierno.	<b>CORTO</b>
<b>48</b>	Adoptar, socializar y fortalecer políticas de prevención de conflictos de interés, mediante comités de ética y gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas).	<b>MEDIANO</b>
<b>49</b>	Promover la confianza y construir capital social a través de la correcta rendición de cuentas.	<b>CORTO</b>
<b>50</b>	Promover el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, implementando la responsabilidad tanto del que corrompe, como el que acepta este acto deshonesto.	<b>MEDIANO</b>
<b>51</b>	Generar normas y procesos adecuados, así como estructuras de gestión eficaces, que permee en el sistema político, gubernamental y social, que contribuyan a la rendición de cuentas.	<b>MEDIANO</b>
<b>52</b>	Impulsar un efectivo sistema de auditoría, contraloría y fiscalización.	<b>CORTO</b>
<b>53</b>	Fomentar en las instituciones un comportamiento orientado a la gobernabilidad en términos de integridad, transparencia y rendición de cuentas.	<b>CORTO</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Tabla 2 | Eje 7

COMBATE A LA IMPUNIDAD



# 09

PLAZO  
(TEMPORALIDAD)

<b>54</b>	Implementar campañas de sensibilización y acompañamiento a los sectores privado y social, para la apropiación de acciones anticorrupción.	<b>CORTO</b>
<b>55</b>	Instrumentar y difundir herramientas digitales que permitan ejercicios ciudadanos de denuncia y seguimiento a los ejercicios anticorrupción.	<b>MEDIANO</b>
<b>56</b>	Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto, con énfasis en un diseño de información útil, pertinente y adecuada a las necesidades ciudadanas.	<b>MEDIANO</b>
<b>57</b>	Consolidar la aplicación de criterios y estándares unificados para las compras, contrataciones y adquisiciones públicas.	<b>MEDIANO</b>
<b>58</b>	Adoptar prácticas de parlamento abierto en el congreso del estado, con el fin de transparentar a la ciudadanía los procesos legislativos.	<b>CORTO</b>
<b>59</b>	Fomentar el uso de un sistema único de información sobre compras y adquisiciones públicas, incluyendo el padrón de proveedores, un sistema de contrataciones y reportes abiertos.	<b>CORTO</b>
<b>60</b>	Promover el ejercicio del estado de derecho en la acción pública.	<b>CORTO</b>
<b>61</b>	Fortalecer las capacidades de investigación de la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.	<b>CORTO</b>
<b>62</b>	Proponer esquemas de protección legal, laboral y personal para los denunciantes, alertadores, testigos, servidores públicos expuestos, peritos y víctimas de hechos de corrupción, así como de servidores públicos que denuncien actos de corrupción dentro de su misma organización.	<b>MEDIANO</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



# 10

## IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

## 10.1. Implementación

Actualmente, el entramado institucional anticorrupción del estado de San Luis Potosí es amplio, considera instituciones, actores y recursos de muchas organizaciones públicas que, si bien son limitados, estos son significativos; no obstante, la variable política ha resultado suficiente para frenar la operación de dichas instituciones. Implementar la PEA requiere no solamente de la intencionalidad de resolver el problema de la corrupción en términos discursivos, sino también de la voluntad política de cada uno de los actores involucrados en los temas que refieren a la gestión y asuntos públicos, sobre todo, de los tomadores de decisiones en todos los niveles de gobierno, que permiten la acción en los términos que se espera de un SEA.

Para tal propósito, la PEA debe apoyarse en una estrategia que aglutine



las prioridades de política pública necesarias que descansen en acciones y proyectos concretos, factibles y de alta relevancia en su implementación por parte de las organizaciones públicas del estado de San Luis Potosí. Es por ello que se requiere disponer de un modelo de coordinación preciso que marque las pautas de actuación de cada uno de los integrantes del Comité Coordinador, para la implementación de las prioridades detectadas en el diagnóstico realizado para la generación de la PEA, así como para llevar a cabo la evaluación de resultados de las acciones incluidas en el marco de prioridades establecidas en esta política.

Para la atención de las prioridades definidas en la PEA, se establecen plazos concretos en los cuales pueden desarrollarse éstas. Sobre este punto, vale la pena señalar que el corto plazo es considerado como un periodo de tres años o menor; por

lo que hace a las prioridades de mediano plazo, estas podrían concretarse en un periodo de entre tres y seis años; y finalmente, las prioridades de largo plazo se refieren a aquellas que pueden implementarse en un periodo que excede los seis años.

El papel que jueguen los miembros del Comité Coordinador del SEA y su liderazgo, serán primordiales para que las prioridades de la PEA puedan implementarse de manera efectiva. La tarea que tiene encomendada el referido Comité Coordinador no resulta fácil, ya que debe ser visionario para la implementación en conjunto con las organizaciones públicas del estado de San Luis Potosí. Resulta conveniente puntualizar que cuando en este documento se hace referencia a las organizaciones públicas, en este concepto quedan comprendidos los tres Poderes de la entidad federativa: Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

además de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal de San Luis Potosí.

El proceso ejecutado para la elaboración de la PEA resulta muy parecido al proceso que deberá utilizarse en el desarrollo del proceso de implementación de dicha PEA, pues sigue siendo fundamental el diálogo y la colaboración de los actores previamente consultados, como son: organizaciones de la sociedad civil, académicos, empresarios, organizaciones públicas, entre otras; quienes deben de interactuar con las organizaciones públicas que integran el Comité Coordinador del SEA. La participación e involucramiento armónicos de todos los actores permitirá el intercambio de evidencias, experiencias y buenas prácticas que redunden en una implementación eficaz de la PEA.

Las prioridades establecidas en la política representan una guía operativa que permitirá diseñar las estrategias y líneas de acción, definir los actores responsables de las mismas y prever los recursos necesarios, para emprender un proceso de implementación de la PEA, adecuada a los requerimientos específicos de San Luis Potosí. Estas prioridades recuperan las 40 definidas en la Política Nacional Anticorrupción, así como las específicas que se reconocen para el caso local.

En San Luis Potosí, la participación ciudadana se encuentra ausente, no del reconocimiento del problema, sino dentro del proceso de solución. La mayoría de los ciudadanos desconocen los mecanismos disponibles para el combate a la corrupción y, las pocas personas que sí están familiarizadas, no identifican incentivos suficientes para participar, por lo que pareciera que el SEA opera sin la colaboración efectiva de la ciuda-

danía. Esto implica la urgencia de socializar y difundir las acciones anticorrupción, de manera que la ciudadanía se sume al combate de estas prácticas anómalas. Una implementación de la PEA sin la participación ciudadana, resulta en un esfuerzo que carecerá de legitimidad y de impacto en su ejecución.

No está por demás comentar que en San Luis Potosí, al igual que en el resto de entidades federativas del país, existen diversas organizaciones públicas que operan de forma desarticulada entre ellas y desvinculadas de las necesidades y requerimientos de la ciudadanía. Es preciso armonizar la manera en que se estructuran para su operación. En definitiva, la implementación de la PEA requiere de recursos humanos, materiales, económico-financieros, científicos, tecnológicos, organizacionales y normativos que abonen a la comprensión de este fenómeno complejo, ambiguo y dinámico, para

el diseño de propuestas de atención y solución a los problemas relacionados con la corrupción, con perspectivas diversas y complementarias.

En este sentido, es necesario poner en marcha acciones concretas que respondan a las prioridades de la PEA, mismas que deberán vincularse y coordinarse con los diferentes actores e instituciones para lograr una correcta implementación y dar seguimiento a los avances de esta. Dicho proceso es dinámico y cambiante, el cual deberá ser retroalimentado y fortalecido desde las organizaciones públicas, de tal forma que puedan generarse los ajustes necesarios para capitalizar las estrategias y líneas de acción para el buen rumbo de la PEA. En la Figura 21 se muestran los integrantes del Comité Coordinador del SEA, mismos que deberán mantener vínculos de interacción constante que apoyen la implementación de la PEA.

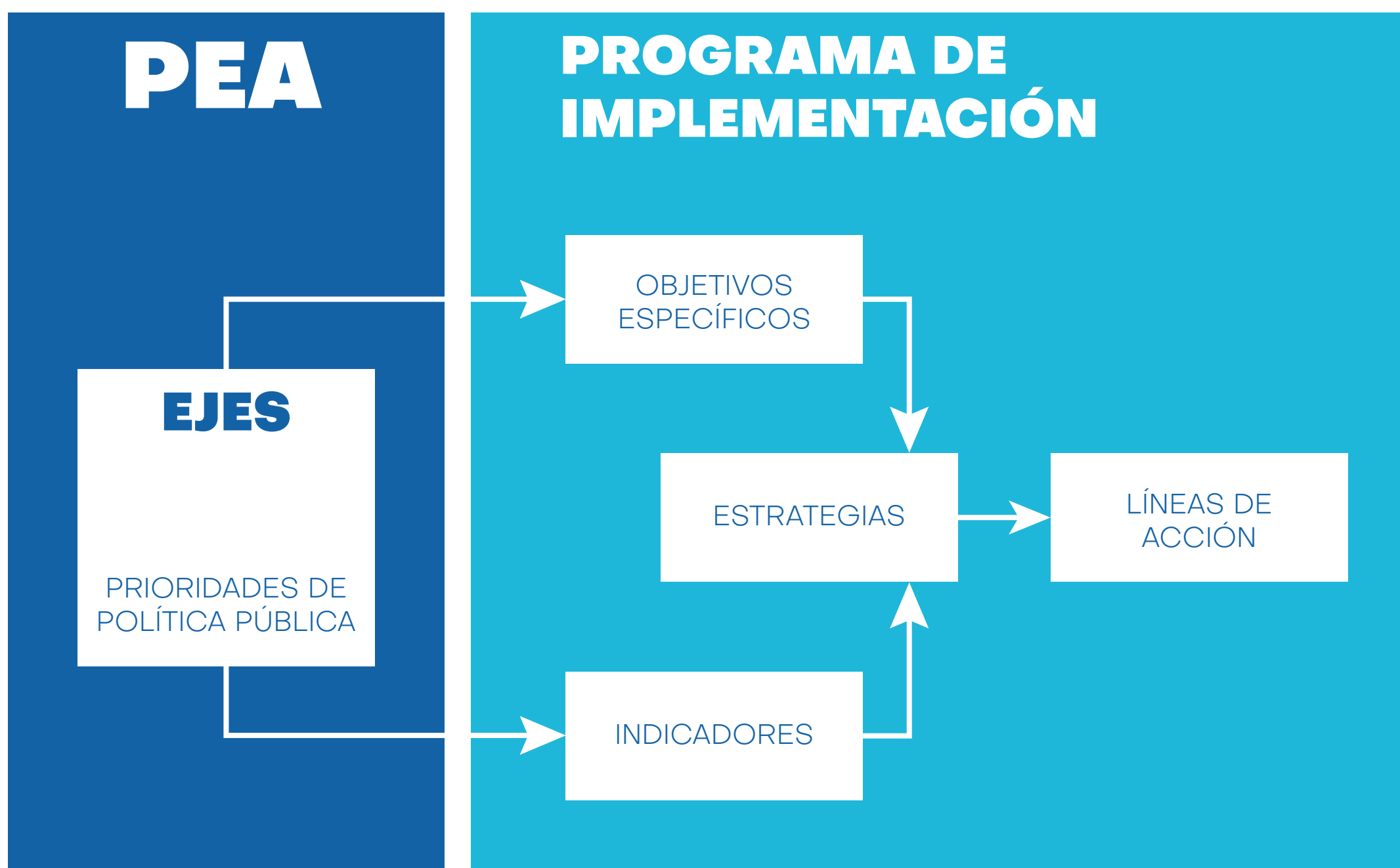
Anticorrupción de San Luis Potosí (L-SEASLP), y de sus propias atribuciones y competencias.

El papel que juegan las diferentes instituciones que integran el Comité Coordinador de la PEA es importante en todos los casos; aunque vale la pena destacar que el involucramiento puede ser mayor para algunos de estos actores. En el proceso de coordinación se deberá desarrollar al menos un programa de implementación –o más si son necesarios– que contemple los ejes, objetivos y prioridades establecidos en la PEA, de tal modo que ello permita establecer estrategias, líneas de acción e indicadores estratégicos. La desagregación se efectuará a partir de las prioridades de política pública detectadas en el diagnóstico previamente elaborado. Resulta conveniente también, definir a los actores responsables del cumplimiento y establecer productos claros que al completarse generen evidencia.

# Figura 22

MODELO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PEA

En la Figura 22 se muestra el modelo bajo el cual se establece la coordinación para la implementación de la PEA.



FUENTE: ADAPTADO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Tal como sucede con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la implementación de la PEA en San Luis Potosí iniciará a partir de la armonización de las metodologías y prácticas en materia de planeación de todas las organizaciones públicas, hacia una lógica que sea acorde con el Sistema Estatal Anticorrupción de esta entidad federativa. Lo anterior, permitirá asegurar que los alcances del proceso de implementación de las prioridades de política pública de la multicitada PEA sean acordes con lo establecido por el SNA.

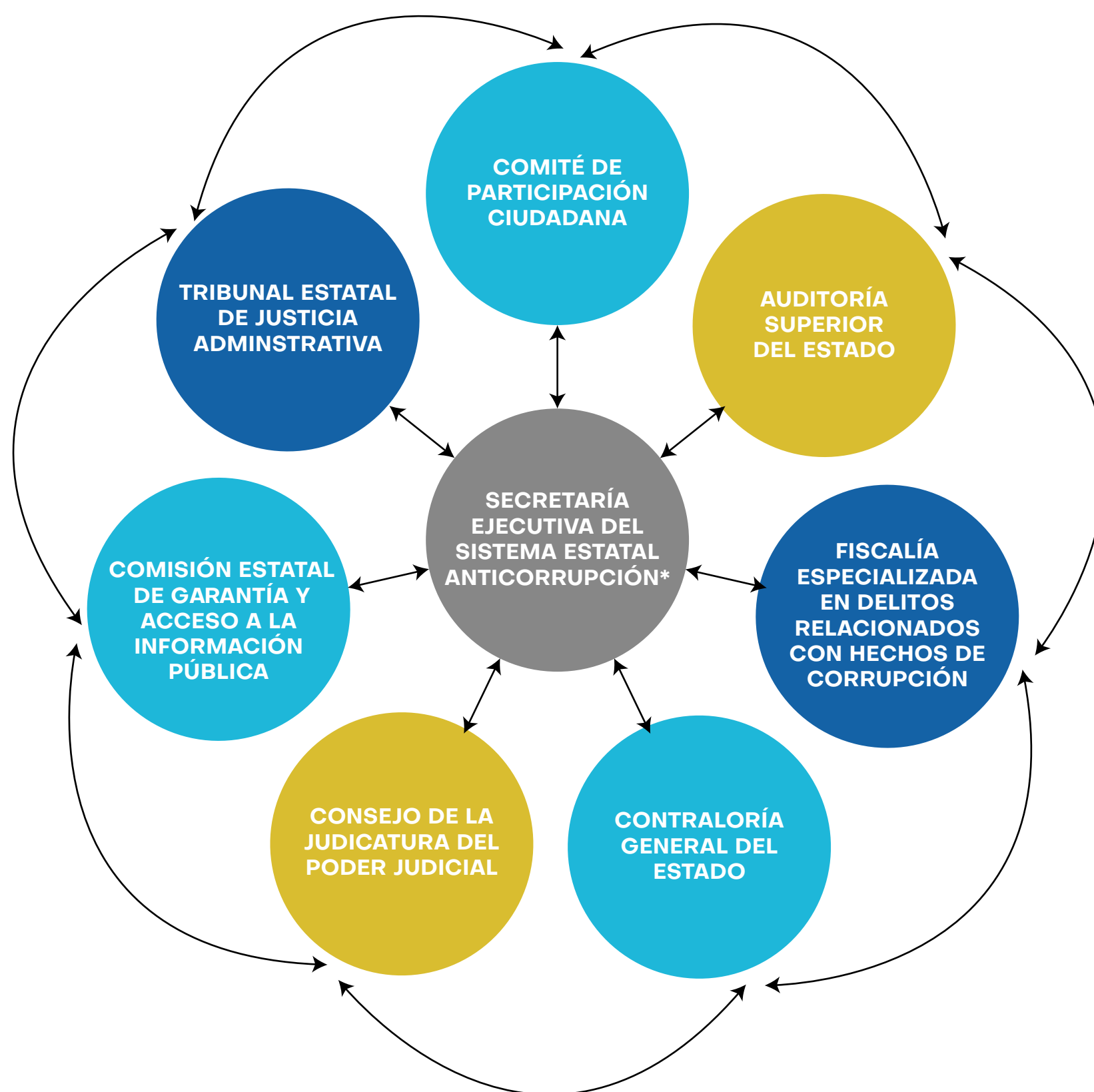
Para apoyo de lo anterior, el Comité Coordinador del SEA deberá articular un proceso de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas que permita identificar la demanda de propuestas y acciones que deberían ser incluidas en los programas de implementación.

Es conveniente destacar que –tal como lo indica el SNA–, la ejecución de los programas de implementación de la PEA será gradual y progresiva. En primer término, la gradualidad se refiere a que el impacto esperado no será inmediato, sino que implica un proceso en el que deberán establecerse productos y metas específicas encaminados hacia la realización de actividades de acuerdo con los plazos sugeridos. En segundo lugar, la progresividad hace referencia a que las acciones contenidas en los programas de implementación puedan estar sujetas a ciclos de mejora continua, con base en los resultados que se obtengan de los sistemas de seguimiento y evaluación.

En la Figura 23 se muestra un modelo general bajo el cual se implementará la PEA en las organizaciones públicas de San Luis Potosí.

# Figura 21

VÍNCULOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SEA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PRIORIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA



\* La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción fungirá como instancia de apoyo técnico en la definición de las pautas de implementación de las prioridades, aunque el liderazgo radicará en las organizaciones públicas del Comité Organizador.

para asegurar una implementación eficaz de la política, las instituciones integrantes del Comité Coordinador de la PEA actuarán como enlace y canal de comunicación directo con las organizaciones públicas –tanto estatal como municipales– y representantes de la sociedad civil, dentro del marco que establece la Ley del Sistema Estatal

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

valorar su potencial ajuste o modificación. Para este propósito será conveniente la integración de informes anuales de ejecución que muestren los avances alcanzados, acordes con los indicadores de cumplimiento y desempeño previamente establecidos en cada programa.

## **10.2. Alineación de la PEA con la Política Nacional Anticorrupción**

Al igual que en el caso de la PNA, la PEA enfrenta retos importantes que deberán encarar las organizaciones públicas que integran el SEA y otras instituciones públicas y privadas de la entidad. El primero de esos retos tiene que ver con la necesidad de desarrollar pautas y mecanismos homologados de implementación de la política, que permitan traducir las prioridades establecidas en la PEA en acciones, proyectos y productos con actores responsables plenamente identificados, que generen resultados en el corto, mediano y largo

plazo. El segundo reto, se relaciona con el proceso que debe cumplirse para el diseño, formulación, implementación y evaluación de la PEA en San Luis Potosí. En este sentido, se considera que la PEA cumple en una buena medida con lo señalado en el segundo reto antes descrito.

Se considera que la normatividad local define un mandato claro para la Secretaría Técnica, el Comité de Participación Ciudadana y la Comisión Ejecutiva, con respecto al diseño de propuestas de política pública en la materia. Para el caso de San Luis Potosí, la guía proporcionada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) ha resultado sumamente útil para el diseño de la PEA, lo que ha permitido que dicha política realmente se encuentre alineada con la PNA. No está por demás señalar que, para el caso de la PEA, se ha considerado de manera integral el contexto local de toda la entidad federativa.

# Figura 24

ESQUEMA DE ALINEACIÓN: PNA, PEA Y PROGRAMAS DE IMPLEMENTACIÓN

10

La PNA ha sido un buen referente para la PEA, ya que sus ejes, prioridades, estrategias y líneas de acción han sido considerados como parte de la misma, pero además se han considerado otros elementos para el caso de San Luis Potosí, de conformidad con el diagnóstico previamente elaborado. Todo esto se considera congruente para su implementación, con el modelo de coordinación para el desarrollo de programas de implementación derivado de la PNA. La Figura 24 muestra el esquema de alineación de la PEA con la PNA.



FUENTE: SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

### 10.3. Evaluación

En términos del artículo 33 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de San Luis Potosí, le corresponde a la Comisión Ejecutiva del SEA la generación de la metodología para medir y dar seguimiento al problema de la corrupción. En este sentido, la aprobación de la PEA marca el inicio para evaluar los resultados, calidad, eficiencia e impactos a partir de la implementación del programa o programas derivados de la PEA; así como ejecutar evaluaciones de mediano y largo plazos a dicha política, a los 5 y 10 años respectivamente –tal como lo hace la PNA–.

El SNA sugiere que cada dos ciclos de implementación se podrán revisar y, en su caso, modificar los diagnósticos de la PNA, a partir de resultados de evaluaciones a mediano plazo; por lo cual, para el caso de San Luis Potosí se adoptará también esta medida.

Como bien lo indica el SNA, “la evaluación debe asumir una postura más amplia, a fin de valorar (tanto a nivel de procesos como de impacto) el fenómeno de la corrupción en su conjunto”. En términos de la PNA, esta perspectiva resulta primordial para:

a) Contar con un entendimiento de los problemas económicos y de gobernabilidad, lo que incluye el estado que guarda el nivel de corrupción, los factores que propician su control; así como los principales patrones y tendencias.

b) Identificar y priorizar los objetivos, acciones y alcances de los programas de implementación en materia de control de la corrupción.

c) Evaluar si las estrategias anticorrupción plasmadas en la Política Nacional están teniendo los resultados esperados a lo largo del tiempo, y en qué medida son susceptibles de ajustes progresivos.

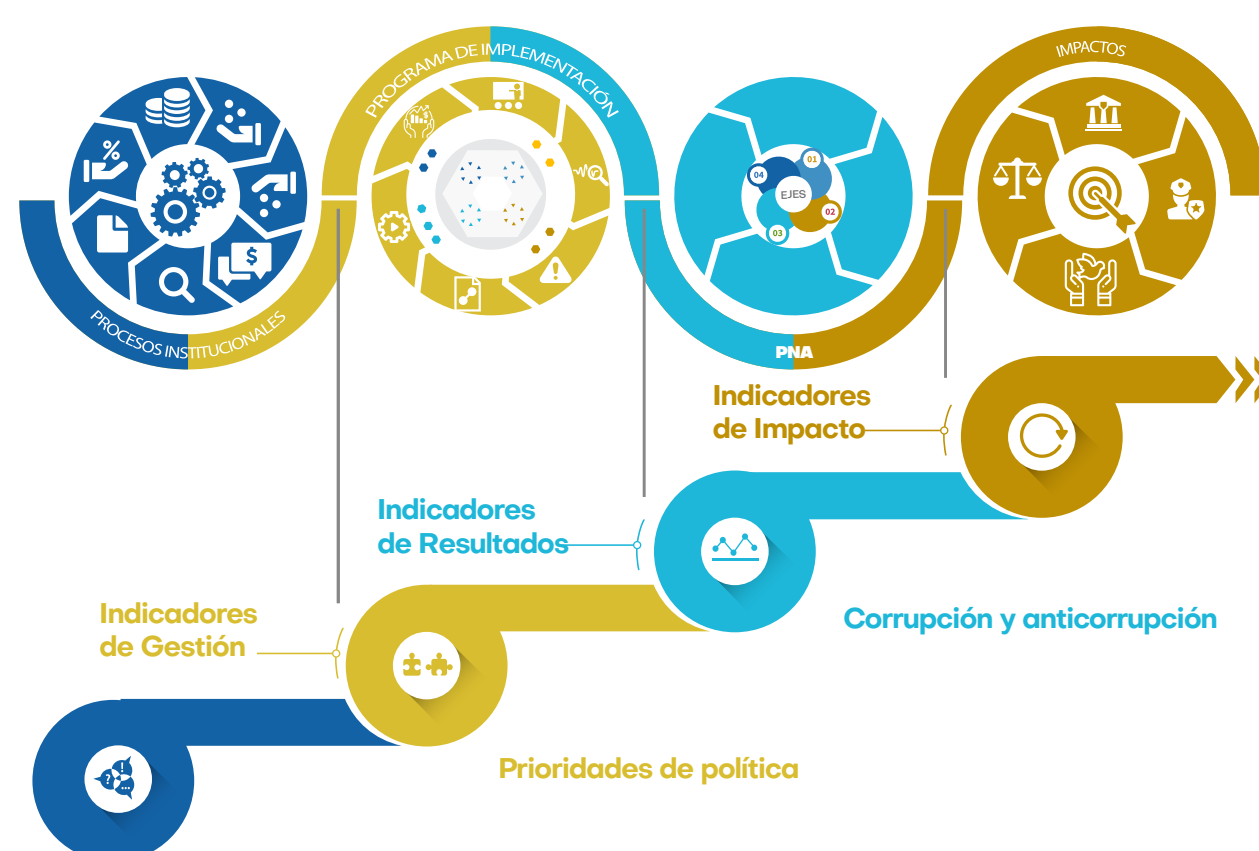


## Figura 25

MODELO DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CORRUPCIÓN

# 10

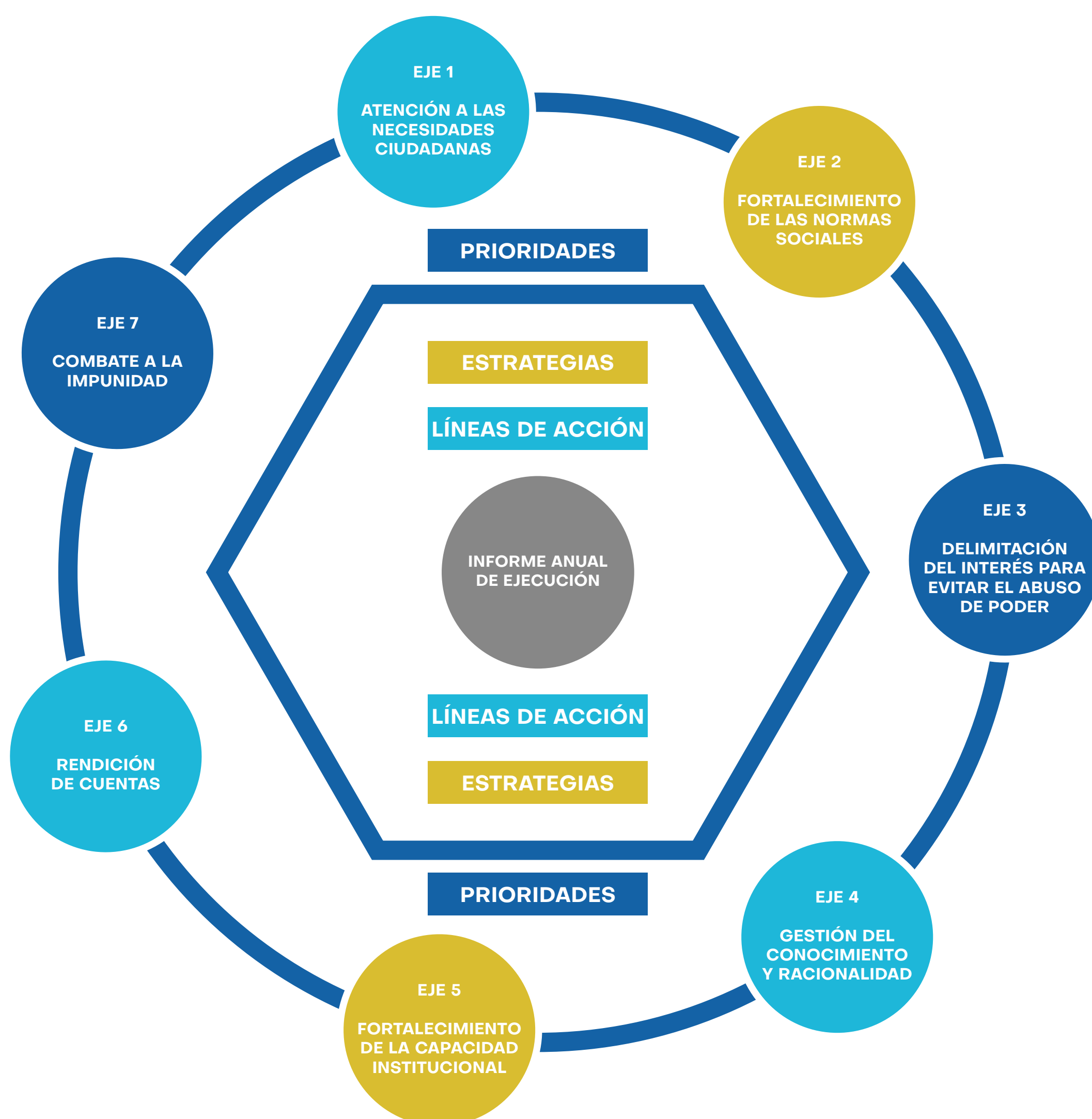
En cuanto a la evaluación de la PEA, San Luis Potosí se apegaría al Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (MOSEC) establecido por el SNA, el cual se concibe como un repositorio de indicadores y datos a través del que se busca recabar, sistematizar, aprovechar y dar seguimiento periódico y continuo a un conjunto de indicadores que permita evaluar en un primer momento la evolución del fenómeno de la corrupción y en una segunda etapa, los avances y los retos que se observan a nivel de impacto, resultados y procesos obtenidos a partir de la implementación de programas. En la Figura 25 se muestra el MOSEC, que será tomado como base para la evaluación y seguimiento de la PEA.



FUENTE: SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

# Figura 23

MODELO GENERAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PEA  
EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS DE SAN LUIS POTOSÍ



En lo que respecta a la implementación de la PEA, el Comité Coordinador del SEA deberá ser apoyado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, quien guiará el proceso de seguimiento de los programas de implementación, los cuales deberán ser monitoreados periódicamente para estimar el avance en el logro de resultados, y

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

del mismo modo que en el caso de la PNA, la identificación, diseño y desarrollo de indicadores para la evaluación de la PEA es el paso siguiente a su aprobación, por lo que se avanzará de forma simultánea con el desarrollo de los programas de implementación. Los indicadores generados para el caso de la PEA serán reportados al SNA, de tal forma que ello ayude en la realización de análisis amplios de monitoreo, tomando en consideración que la PEA estará alineada a la PNA.

En términos de Transparencia Internacional (2006; citada por el Sistema Nacional Anticorrupción, sin fecha), cualquier herramienta para la evaluación de la corrupción se define como una metodología cuyo fin principal es la identificación de la extensión del fenómeno, sus riesgos y las acciones para su combate en determinado contexto, como es el caso de San Luis Potosí. En este sentido y tal como se indica en el caso

de la PNA, la evaluación del problema de la corrupción puede basarse en facetas, hechos, conductas o condiciones de manera agregada, tanto para:

a) Los hechos de corrupción para los que en muchas ocasiones no se contará con información.

b) Los hechos relacionados con el combate a la corrupción para los cuales la información disponible es mayor. Con este enfoque se busca ampliar los elementos que sean susceptibles de ser considerados para efectos de la evaluación.

La información disponible por parte de la Comisión Ejecutiva del SEA podrá ser considerada para la atención de ambos tipos de hechos y vincularse con los siete ejes propuestos en la PEA, así como en los transversales y demás procesos establecidos en la LSEASLP.

Para la evaluación efectiva de la PEA se requiere de información de calidad y con temporalidad mínima, a fin de alimentar los índices que se incorporen. Dicha información podrá ser obtenida de diferentes organizaciones públicas de cualquier ámbito de gobierno –federal, estatal o municipal–, o incluso de organismos de carácter internacional. Además, también se tomará en cuenta información generada por organizaciones de la sociedad civil y del sector privado



# **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

# Referencias Bibliográficas

---

Beneyto, José-vidal (2010). La corrupción de la democracia. Madrid. Catarata.

Brioschi, C.A. (2019). Breve historia de la corrupción: De la antigüedad a nuestros días. España: Tauros, Primera reimpresión.

Naser, A. y Ramírez, A. (2017) Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Editorial Cepal.

Buscaglia, E. (2016). Lavado de dinero y corrupción política: El arte de la delincuencia organizada internacional. México: Penguin Random House Grupo Editorial, Segunda reimpresión.

Cárdenas R., María L. y Rivera R., José F. (2004). La teoría de la complejidad y su influencia en la escuela. Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, núm. 9. pp. 131-141.

Caryn Peiffer y Heather Marquette (2015). Corruption and collective action. UK: University of Birmingham.

Casar, M. & Ugalde, L. (2019). Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México. Penguin Random House Grupo Editorial: México

Coveney, P., y Highfield, R. (1996). *Frontiers of Complexity*. New York. Fawcett Columbine.

Debski et al (2018). Gender and corruption: The neglected role of culture. *European Journal of Political Economy*. Vol. 55, pp. 526–537

Diego, O. (2009). *Ética para corruptos*. Editorial Desclée de Brouwer, S.A.: España

Duran, Patrice (1999). *Penser l'action publique*, L.G.D.J., París, colección Droit et Société No 27.

Eslava Rincón J. y Puente Burgos C., A. P. (2003). *Análisis de las políticas públicas: Una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Centro de Proyectos para el Desarrollo. Cendex. ASS/ DT 003–03.

Ferrer Figueras, L. (1998). *Del paradigma mecanicista de la ciencia al paradigma sistémico*. Valencia, Ayuntamiento de Valencia/Universitat de Valencia.

Fritzsche, Kerstin, et al. (2016), *El Libro de la Vulnerabilidad Concepto y lineamientos para la evaluación estandarizada de la vulnerabilidad*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für.

Gilli Juan José (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N° 61, pp. 39–63.



Gómez-González B, et al. (2011) Genome-wide function of THO/TREX in active genes prevents R-loop-dependent replication obstacles. *EMBO J* 30(15):3106–19.

González Monguí, Pablo Elías (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá: Kimpres Ltda.

Groenendijk, Nico (1997). A principal-agent Model of corruption. *Journal of Crime, Law and Social change*. Vol. 27, num. 4. pp. 207–229.

Hayles, K. (1998). *La evolución del caos. El orden dentro del desorden en las ciencias contemporáneas*. Barcelona. Gedisa.

Hilhorst, Dorothea y Bankoff, Greg (2004), “Introduction: mapping vulnerability”, en Bankoff, G., Frerks G. y D. Hilhorst [Eds.], *Mapping vulnerability: disasters, development and people*, pp. 6–15, Londres: Earthscan.

Holmes, Leslie (2019). *¿Qué es la corrupción?* México. Grano de Sal.

Hopenhayn, Martín (2003). *Necesidades humanas y desarrollo: un enfoque sistémico en*, Toranzo Roca Carlos F. *Necesidades básico y desarrollo*. ILPES. Santiago Chile.

INEGI (2020) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. Disponible en Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020 ([inegi.org.mx](http://inegi.org.mx))

INEGI (s.f) Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2013, 2015, 2017, 2019). Disponible en:  
<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/?ps=microdatos>

INEGI (s.f). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (2011–2017). Sanciones y auditorías municipales. Disponible en:  
<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/?ps=microdatos#Tabulados>

INEGI (s.f). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (2019). Sanciones y auditorías municipales. Disponible en:  
<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/?ps=microdatos#Tabulados>

Iñaki Basauri, A. (2021). Ni corrupción, ni populismo, ni guerra: continuidad, estabilidad y políticas virtuosas. Texas. Coppel.

Jiménez Cabrera, Diego (2019). Corrupción, integración y regionalismo en las relaciones internacionales: una discusión de los sustentos de su necesidad causal. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 14, núm. 2, pp. 11–32, 2019.

Juan José Gilli\* Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N° 61 | Octubre 2014 | pp. 39–63 | ISSN 1852–5970 LA CORRUPCIÓN: ANÁLISIS DE UN CONCEPTO COMPLEJO\*

Kaiser, M. (2014). El combate a la corrupción la gran tarea pendiente en México. México: MA Porrúa Editorial, ITAM, Primera edición.

Lajous, A. (2019). La sociedad civil vs. la corrupción. Penguin Random House Grupo Editorial: México.

Latinobarómetro (s.f). Análisis online, Latinobarómetro. Disponible en:

<https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Latorre, Estrada E. (1996). Teoría General de Sistemas Aplicada a la Solución Integral de Problemas. Santiago de Cali: Universidad del Valle.

Malem Seña, J. F. (2014). La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. España: Gedisa Editorial, Reimpresión digital.

Marquette, Heather y Peiffer Caryn (2015). Corruption and collective action. University of Birmingham, UK: DLP Research Paper.

Mballa, Louis Valentin (2017). Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de solución a los problemas públicos, México: Miguel Ángel Porrúa.

Merino, M. (2018) Mauricio Merino. en Lajous, A. (2019). La sociedad civil vs. la corrupción. Penguin Random House Grupo Editorial: México.

Mier, Raymundo (2002). "Complejidad: bosquejos para una antropología de la inestabilidad", en Rafael Pérez-Taylor (compilador): Antropología y complejidad. Barcelona, Gedisa.

Miranzo Díaz Javier (2018). Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas. Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado. N° 14, junio 2018, págs. 1-26.

Moreno Crossley Juan C. (2008): "El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas". Miami, Center for Latin American Studies, University of Miami, Working Paper Series #9.

Morgenthau, Hans (1986). Política entre las naciones. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Morin Edgar. (1977). Introduccion al pensamiento complejo. Barcelona. Gedisa.

Nye, Joseph. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. The American Political Science Review, 61(2), 417-427.

Oro Tapia, Luis R. (2009). En torno a la noción de realismo político, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII (10). pp. 15-46.

Pérez, A. L. (2019). *Camisas azules, manos negras: El saqueo de Pemex desde los Pinos*. México: Penguin Random House Group Editorial, Primera edición.

Persson Anna, Rothstein Bo and Jan Teorell (2013). Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 26, núm.3, pp. 449-471

Schröder, Butterfil y Marianti, R. (2006), “A Framework for understanding old-age vulnerabilities”, en *Ageing and Society*, núm. 26, pp. 9-35.

Secretaría Ejecutiva del SNA (2020). *Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*. Disponible en:  
<https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Gu%C3%ADa-dise%C3%B1o-PEA.pdf>

Sistema Nacional Anticorrupción. (Sin fecha). *Política Nacional Anticorrupción*.

Stensöta Helena, Wängnerud Lena y Svensson Richard (2015). Gender and Corruption: The Mediating Power of Institutional Logics. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. Vol. 28, núm. 4, pp. 475-496

Tayler Wilder (1996). La problemática de la impunidad y su tratamiento en las naciones unidas - notas para la reflexión. Revista IIDH, Vol. 24, pp. 185-2013.

Transparency International (s.f.) Corruption Perceptions Index. Disponible en:

<https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights#>

Villanueva, E. (2009). Los whistleblowers y el estado de derecho en México. En Sandoval, I. Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. Siglo XXI editores y Universidad Nacional Autónoma de México: México.

Villoria Mendieta, M. (2019). Combatir la corrupción. España: Gedisa editorial, Primera edición.

Weisz Carrington, G. (2002). "Leyendas luminosas de la complejidad", en Rafael Pérez-Taylor (compilador). Antropología y complejidad. Barcelona, Gedisa.

World Bank Organization (s.f.) Worldwide Governance Indicators. Disponible en WGI 2020 Interactive > Interactive Data Access ([worldbank.org](http://worldbank.org))

World Justice Project (2020). WJP Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020. Disponible en:  
<https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2020/04/mx-insights-full-2.pdf>