



Sistema Estatal y
Municipal Anticorrupción
del Estado de Sinaloa

Tema 8. Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación

Diagnóstico de la PEA

Involucramiento social en el control de la corrupción

Una política nacional que tenga como objetivo controlar la corrupción, no puede centrar solamente su atención en la dimensión gubernamental del fenómeno. La corrupción, como problema sistémico, no solo encuentra condiciones de riesgo para su permanencia y reproducción en escenarios donde persisten la impunidad y la arbitrariedad, sino también en espacios donde ha logrado afianzarse como una norma social de uso para resolver problemas cotidianos de las personas (evadir una infracción de tránsito, acceder a un servicio o un programa social, ganar un contrato de gobierno, entre muchos otros).

La forma en que el involucramiento social opera en el control de la corrupción puede ocurrir de distintas maneras:

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

Es importante el impacto positivo que puede tener la participación social en el control de la corrupción. En un ejercicio estadístico realizado a partir de ciertos factores incluidos en el Índice de Estado de Derecho elaborado por World Justice Project y contenido en la Política Nacional Anticorrupción (CCSNA, 2020:151-152), particularmente se observa la importante asociación positiva entre la participación cívica y la ausencia (o control) de corrupción al relacionar estas variables para un conjunto de 113 países.

De acuerdo con la PNA, esta asociación entre participación cívica y control de la corrupción puede explicarse por dos vías:

Primera. La garantía de los derechos de participación ocurre en escenarios en donde existe una aplicación extendida de la ley no solo en ese ámbito, sino en otros que impactan en el control de la corrupción desde el gobierno (investigación y sanción, profesionalismo de las estructuras burocráticas, etcétera).

Segunda. La posibilidad que tiene la sociedad de involucrarse en el ejercicio del gobierno establece controles adicionales a las estructuras administrativas que permiten atajar espacios y riesgos de corrupción. La permanencia de este tipo de esquemas de involucramiento puede generar círculos virtuosos en los que, a mayor y mejor participación y corresponsabilidad de la sociedad, se incrementan las posibilidades de un control efectivo de la corrupción a nivel sistémico.

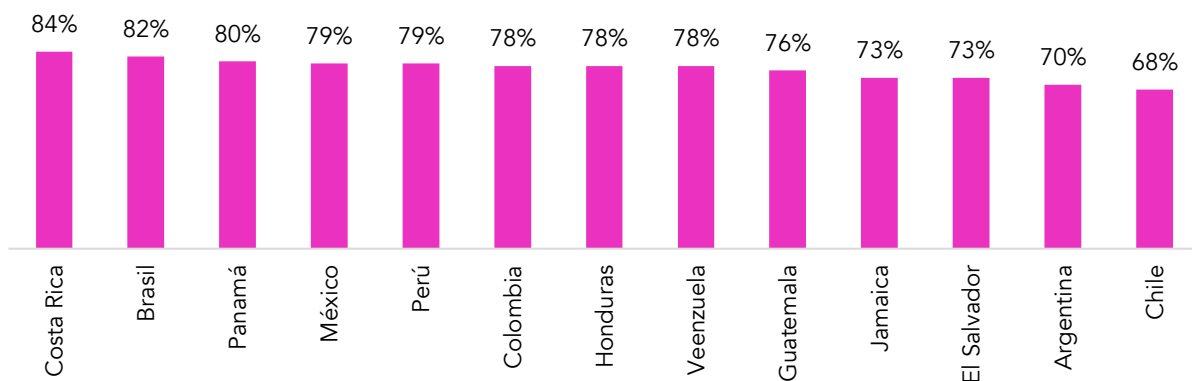
Un mayor involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción puede tener lugar, entre otros, a través de lo siguiente:

- El desarrollo de esquemas de participación y vigilancia social;
- La articulación de espacios de colaboración en donde autoridades y grupos sociales crean de manera conjunta soluciones de política pública;
- La consolidación de modelos de regulación interna que disminuyan los riesgos de corrupción desde la iniciativa privada o las organizaciones de la sociedad civil.

Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación

El Barómetro Global de la Corrupción (BGC), América Latina y el Caribe 2019 de la organización Transparencia Internacional (2019), señala que: a pesar de las experiencias negativas, los ciudadanos son muy optimistas sobre el futuro. En promedio el 77% de los ciudadanos latinoamericanos piensa que pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción. Esta energía positiva se puede canalizar empoderando a las personas, la sociedad civil y los medios de comunicación para que denuncien los casos de corrupción y tomen medidas contra ellos. Asimismo, el 79% de los mexicanos sostiene lo mismo (Gráfica 44).

Gráfica 44. Barómetro Global de la Corrupción 2019, América Latina: ¿Las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción?



Fuente: Transparencia Internacional. (2019). Barómetro global de la corrupción, América Latina y el Caribe.

La participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en el control de la corrupción, además del uso de mecanismos como las contralorías y los testigos sociales, requiere:

- El involucramiento ciudadano en las distintas fases de los procesos de gobierno (formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control).
- La creación de soluciones de política en colaboración con autoridades y funcionarios públicos.

Relacionado con lo anterior, en instancias de colaboración internacional como Open Government Partnership (2016) se reconoce la necesidad de fortalecer esquemas de gobernanza centrados en el ciudadano que permitan el desarrollo conjunto de acciones y compromisos de gobierno que incidan en la calidad de vida de las personas.

La participación ciudadana funciona como un medio de prevención y control efectivo de la corrupción y la fiscalización de los actos de la autoridad, pues permite la intervención activa de las personas y grupos sociales en los procesos de toma de decisiones que realiza y pone en evidencia la calidad del comportamiento de todos quienes intervienen en dichos procesos. (Benalcázar, 2010).

Un primer problema que se identifica en materia de participación ciudadana se funda en una paradoja aparente: de acuerdo con cifras oficiales, en México existe una gran cantidad de mecanismos de participación orientados a diversas temáticas del ejercicio de la autoridad; sin embargo, su alcance (o nivel de incidencia) sigue siendo limitado.

En México, según cifras del INEGI, las autoridades estatales y municipales reportaron en 2016 la existencia de alrededor de 12 mil mecanismos de participación ciudadana: 304 en las entidades federativas y poco más de 11 mil 800 en los municipios (CCSNA, 2020:153).

Durante 2016, de los 18 municipios del estado de Sinaloa, 16 abrieron un espacio para la participación y/o consulta ciudadana y en 9 contaban con la existencia de órganos de participación ciudadana.

Es importante conocer los temas en los que está más involucrada o participativa la sociedad en los municipios y los órganos a través de los cuales se activa dicha participación.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, los temas en los que más municipios del estado de Sinaloa abrieron espacios para la participación y/o consulta ciudadana fueron: Desarrollo Social (14 municipios); Transparencia (12); Deporte y Salud (11); Seguridad Pública, Protección Civil, Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Cultura (10).

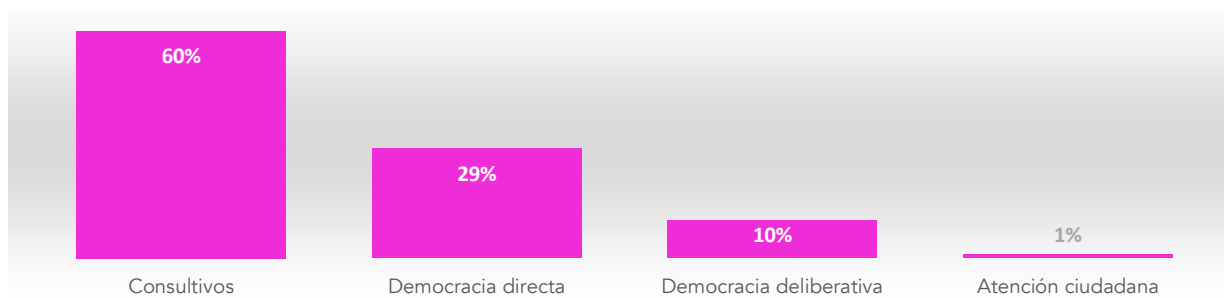
Los temas en los que más municipios del estado cuentan con órganos de participación ciudadana son: Desarrollo Social (13 municipios); Transparencia, Deporte y Salud (10).

A fin de activar la participación y el involucramiento de la sociedad en los distintos temas de los 18 municipios del estado de Sinaloa, de acuerdo con datos del Censo Nacional en mención, se cuenta con 69 Comités Ciudadanos, 55 Consejos Ciudadanos y 11 Consejos Consultivos.

Prácticamente la mitad de estos órganos de participación social están constituidos por consejos Ciudadanos y consultivos, para los cuales no se tiene información si están integrados por ciudadanos, organizaciones o expertos, lo cual pudiera estar revelando las limitaciones de los esquemas de participación ciudadana en Sinaloa en donde se abren espacios para recibir opiniones, pero no se tiene claridad sobre la incidencia que este tipo de mecanismos tienen en la toma de decisiones gubernamentales.

En un estudio de la organización Participando por México (2015) se destaca, a partir de un amplio análisis de la normatividad y de solicitudes de información a nivel local, que alrededor de dos terceras partes de los mecanismos de participación ciudadana existentes en los municipios del país son de carácter consultivo, y alrededor del 30% de democracia directa (plebiscito, referéndum, etcétera). Solo un porcentaje pequeño de los mecanismos de participación identificados (alrededor de 10%) apuntan hacia la construcción de esquemas incipientes de colaboración y de democracia deliberativa (Gráfica 45) (CCSNA, 2020:155).

Gráfica 45. Oferta de mecanismos de participación ciudadana, a nivel municipal por tipo



Fuente: Participando por México (2015). Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México.

En Sinaloa se tienen 4,567 órganos de participación ciudadana en las administraciones públicas municipales, la mayoría en desarrollo social y en obras públicas (Tabla 46).

El Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) realizó el estudio Métrica de Gobierno Abierto 2019, coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en donde se analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión.

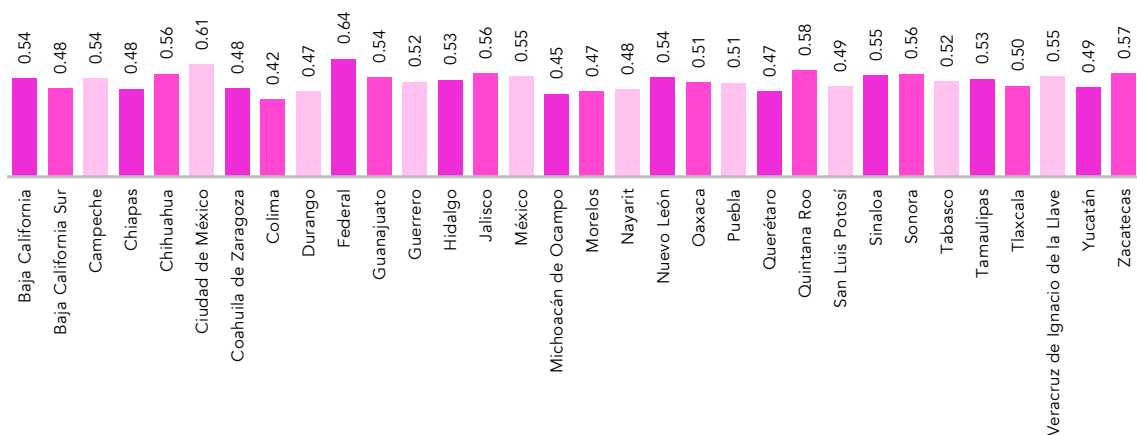
Tabla 46. Estado de Sinaloa. Cantidad de órganos de participación ciudadana conformados en las administraciones públicas municipales, según temas en los que se abrió espacio, durante el año 2016

TEMA	TOTAL
Planeación y evaluación	242
Contraloría	46
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	46
Transparencia	14
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	5
Seguridad pública	66
Tránsito	25
Protección civil	67
Servicios públicos	343
Obras públicas	915
Desarrollo urbano	108
Desarrollo social	1586
Desarrollo económico	16
Medio ambiente y ecología	66
Desarrollo rural	260
Presupuesto participativo	2
Educación	61
Cultura	77
Deporte	214
Salud	226
Energía	12
Turismo	5
Asignación de recursos del FISM	163
Asignación de recursos del FORTAMUNDF	2
Total	4567

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

Durante esta segunda edición, el Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2019, para las entidades federativas de México es en promedio de 0.52, mientras que para las dependencias del gobierno federal es de 0.64 (Gráfica 46).

Gráfica 46. Valor Promedio del Índice de Gobierno Abierto por Entidad Federativa

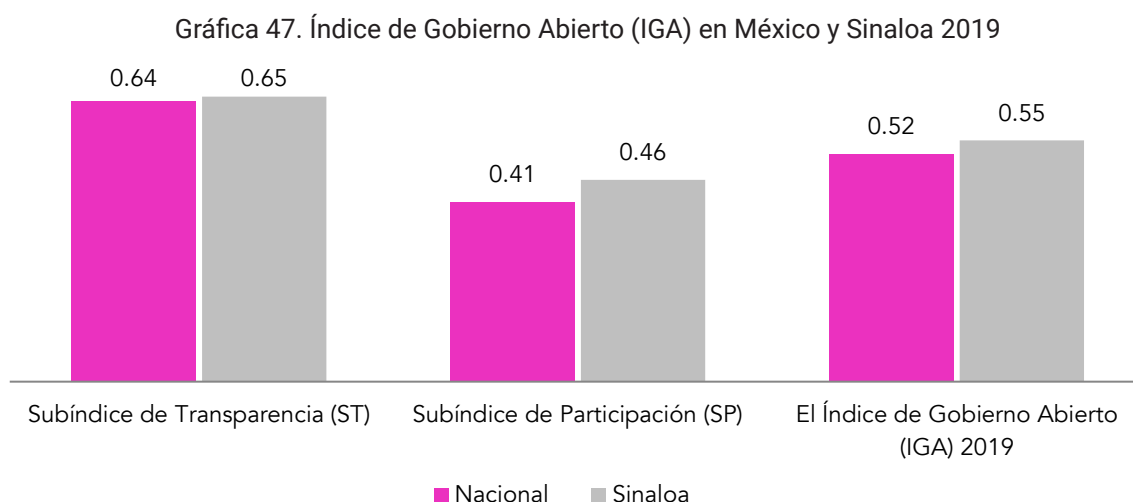


Fuente: INAI. Índice de Gobierno Abierto 2019, disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765

El IGA 2019, para el estado de Sinaloa, es de 0.55 (en una escala de 0 a 1). Con esta calificación se posicionó en el sexto lugar empatado con Ciudad de México y Veracruz., lo que representa un incremento de 13 décimas desde la medición del estudio anterior en 2017, en la que obtuvo un valor de 0.42.

La calificación promedio para el Subíndice de Transparencia (ST) en las entidades federativas es de 0.64 y Sinaloa tiene un valor de 0.65; este subíndice está compuesto por transparencia desde el gobierno (0.76) y transparencia desde la ciudadanía (0.54).

En el Subíndice de Participación (SP) el promedio nacional fue de 0.41 y Sinaloa obtuvo un resultado de 0.46, apenas por encima de la media; este subíndice se compone de la calificación de participación desde la perspectiva gubernamental (0.31) y participación desde la perspectiva ciudadana (0.59) (Gráfica 47).



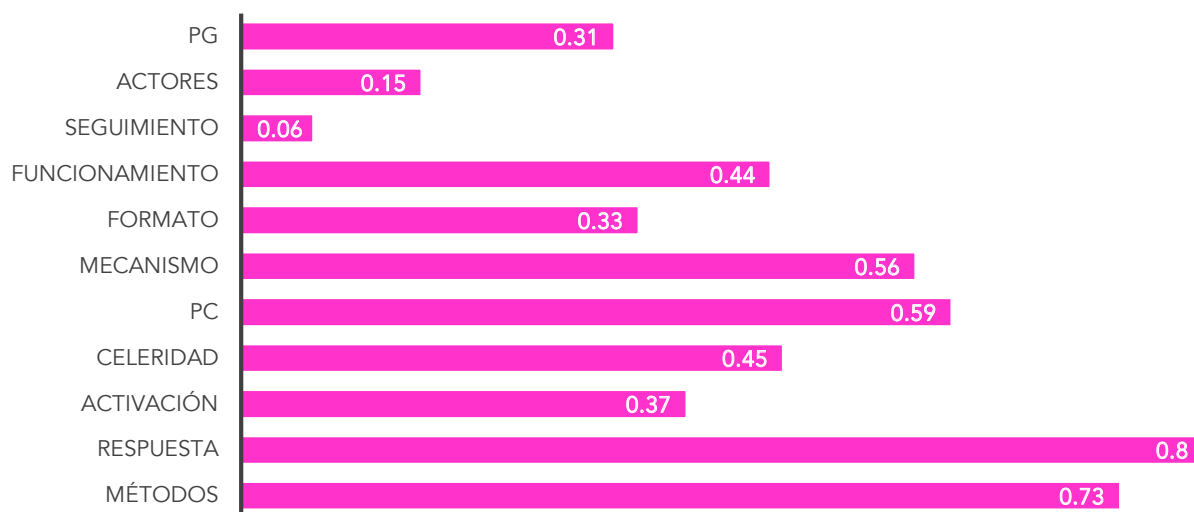
Fuente: INAI. Índice de Gobierno Abierto (2019).

De acuerdo con los resultados de Métrica de Gobierno Abierto 2019, el grado en el que los sujetos obligados de las dependencias federales y las entidades federativas participan es bajo, pues el promedio del SP desde la Perspectiva Gubernamental (PG) es de 0.19. Sinaloa ocupa la posición número tres en la escala nacional, esto señala que, si bien los sujetos obligados en el estado de Sinaloa cuentan con mecanismos de participación ciudadana, generalmente no existe evidencia de que éstos permitan a la ciudadanía incidir en los procesos de toma de decisiones.

El comportamiento del subíndice desde la Perspectiva Ciudadana (PC) en la escala nacional por entidad federativa fue de 0.58; en este subíndice Sinaloa se encuentra apenas por arriba del promedio nacional con 0.59, en la posición 15 nacional.

Conforme al estudio, el desempeño de los sujetos obligados de las dependencias federales y las entidades federativas se debe a que tienen buenos métodos para recibir propuestas de los ciudadanos (0.73) y capacidad de respuestas (0.8) (Gráfica 48).

Gráfica 48. Subíndice de Participación por Perspectivas



Fuente: CIDE-INAI (2019). Métrica de Gobierno Abierto.

En conclusión, de acuerdo con el estudio Métrica de Gobierno Abierto (CIDE-INAI), se presentan algunos retos en el tema de participación ciudadana:

- Una de las brechas más importantes de la oferta gubernamental de mecanismos de participación en el país radica en el formato de estos instrumentos, ya que buena parte de ellos se centran en informar o consultar a los ciudadanos, pero existe una carencia de mecanismos que busquen el involucramiento y la colaboración de los ciudadanos en los procesos y decisiones de gobierno;
- Un segundo problema en materia de participación ciudadana, a saber: el poco seguimiento que se da a los acuerdos generados en el marco de los instrumentos de participación; y,
- Se identifica la existencia de importantes brechas al interior de las instituciones públicas para traducir las propuestas construidas a partir del diálogo con organizaciones y ciudadanos, en decisiones y acciones concretas. Muestra de ello son los pobres resultados observados en los indicadores de participación ciudadana de la Métrica de Gobierno Abierto, especialmente en el componente de seguimiento en la dimensión de participación desde el gobierno.

De acuerdo con los autores de esta investigación, la poca efectividad e incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en México se debe, fundamentalmente, a la carencia

de una comprensión compartida (tanto conceptual como práctica) de lo que significa el involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno en todo el país. A pesar de la existencia de una gran cantidad de mecanismos de participación –y de un catálogo importante de innovaciones democráticas en algunos ámbitos– el análisis agregado refleja que, para las instituciones públicas de México, el involucramiento ciudadano se relaciona con conceptos estrechos de participación (como la escucha de opiniones que no informan las decisiones, o la gestoría social) (CCSNA, 2020:155).

El citado estudio del organismo Participando por México, concluye que de los mecanismos de participación ciudadana que existen en los municipios del país:

- 47% promueven el desarrollo de esquemas consultivos no vinculantes;
- 34% se orientan a informar o consultar decisiones previamente iniciadas por la autoridad; y,
- 14% promueven esquemas más profundos de participación (en los que se delega o se comparte la decisión con los ciudadanos).

Cuando se analiza el tema de Participación Ciudadana, también es importante revisar el Informe de Resultados 2018 realizado por la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO). En el documento en mención, se muestran los resultados del análisis a un conjunto de programas sociales de los gobiernos federal, estatal y municipal.

El IPRO evalúa la presencia o ausencia de 21 atributos que dan certeza a la operación de un programa social, divididos en cuatro categorías: Reglas de Operación y Otros Lineamientos, Transparencia y Rendición de Cuentas, Control y Fiscalización y Participación Ciudadana.

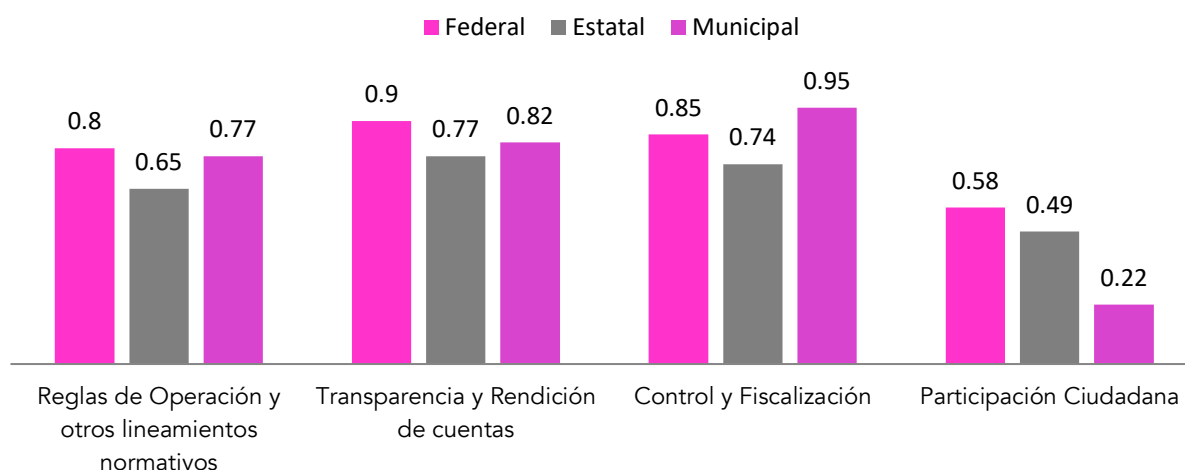
En la Gráfica 49 se muestran los resultados de los indicadores de institucionalidad en cada orden de gobierno. En cuanto a Participación Ciudadana, nos indica que los niveles de institucionalidad en el ámbito municipal son bajos, en el ámbito estatal es aún insuficiente y a nivel federal es medio. De acuerdo con la clasificación presentada en el reporte 2018, es necesario fortalecer la institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social, con la finalidad de disminuir los márgenes de discrecionalidad. El no contar con estos 4 indicadores claves, los programas mostrarán poca certeza en la operación de los recursos.

Para la edición 2018 de IPRO, participaron 24 de las 32 entidades federativas y se registraron 469 programas y 20 acciones para el desarrollo social.

El estado de Sinaloa registró un Programa, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), el cual, presenta un nivel de Participación Ciudadana Medio, esto derivado del cuestionario del reporte donde indica que el programa no cuenta con mecanismos de participación ciudadana

en su evaluación, ni tampoco existe mecanismo alguno para comunicarse con los beneficiarios del programa (Anexo 15, pág. 220).

Gráfica 49. Indicadores de institucionalidad de las intervenciones para el desarrollo social por categoría



Fuente: Elaboración por parte de IPRO a partir del registro de intervenciones de los tres órdenes de gobierno durante el periodo de convocatoria 2018.

148

El estudio de IPRO, concluye en lo siguiente:

- En el ámbito federal solo en dos terceras partes de las intervenciones sociales se consideran la inclusión de mecanismos de participación de los beneficiarios en la fase de ejecución, además de que se identifican importantes brechas en lo que respecta al involucramiento de la ciudadanía en la fase de detección de necesidades y de diseño de los programas.
- En el ámbito estatal, en alrededor de la mitad de las intervenciones y los programas analizados no se identifica elemento alguno de participación en las fases de diseño, implementación y evaluación, además de que menos de la mitad de los programas evaluados carecen de mecanismos de control social.

“La participación ciudadana, se considera un proceso mediante el cual se integra al ciudadano en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la cual se desenvuelve. La participación del ciudadano es el ejercicio por éste de su derecho a participar en los asuntos del Estado e interactuar con éste. Se concibe como un derecho que tienen las personas, individual o colectivamente, de participar en los procesos de toma de decisiones en cualquier ámbito de la vida social” (Russian, 2005).

En este sentido se requieren mecanismos de participación ciudadana que mejoren los canales, formas y modalidades de participación y cooperación de la sociedad con el gobierno y con otros organismos en la lucha contra la corrupción.

En línea con lo anterior y derivado de las opiniones ciudadanas vertidas en el Foro de Consulta Pública 2019²², la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa no solo debe centrarse en la dimensión gubernamental. Debe verse como un problema sistémico que se encuentra en diferentes dimensiones. El trabajo debe ser enfocado a que las autoridades motiven a jóvenes y ciudadanía en general para que ellos participen, es decir, desde adentro se debe motivar para despertar a los ciudadanos y a su vez, hacerles saber a la ciudadanía funciones para que conozcan el rol tan importante que ellos juegan en el tema del combate a la corrupción.

Actualmente en nuestro país y en nuestro estado hemos visto el resultado sobre las acusaciones en hechos de corrupción, lo que nos ha hecho mirar hacia dónde tenemos que ir para disminuir este fenómeno que tanto daño hace a nuestra sociedad. En este tema es fundamental que las autoridades hagan saber a la ciudadanía los canales y las herramientas que deben conocer para que en forma conjunta se logre abatir a su mínima expresión esta problemática.

149

Para ello, es muy importante tener una participación ciudadana informada, para que las instituciones encargadas de sancionar presenten avances y así reducir la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Derivado de la participación ciudadana en el Foro de Consulta Pública se identificaron los siguientes problemas, causas y sus respectivas propuestas de solución (Tabla 47).

²² El evento fue a nivel estatal y se llevó a cabo el 01 de noviembre de 2019 en la ciudad de Culiacán, Sinaloa.

Objetivos y Prioridades de la PEA

Eje 4. Involucrar a la sociedad y el sector privado

Como parte de este eje se incluyen los temas de participación ciudadana, integridad y corresponsabilidad empresarial, y educación y comunicación para el control de la corrupción.

Objetivo general

Incentivar el involucramiento de diversos sectores de la sociedad en el control de la corrupción mediante el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de participación, vigilancia y autorregulación social, bajo un enfoque incluyente y con perspectiva de género.

Objetivo específico 8

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

Prioridad 31.

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

Prioridad 32.

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

Prioridad 33.

Implementar y en su caso complementar un catálogo de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

Prioridad 34.

Fortalecer el desarrollo y uso de mecanismos de contraloría social y de participación ciudadana para articular propuestas y consolidar acciones de combate a la corrupción desde la sociedad.

FORMATO PARA PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCIÓN PARA PRIORIDADES 31-34 DE LA POLÍTICA
ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Mesa 8. Participación ciudadana: vigilancia, colaboración y cocreación

Prioridad 31: Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.

ESTRATEGIA 1:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.3:

Prioridad 32: Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción, en colaboración con el SNT.

ESTRATEGIA 1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.3:

Prioridad 33: Implementar y en su caso complementar un catálogo de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción.

ESTRATEGIA 1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.3:

Prioridad 34: Fortalecer el desarrollo y uso de mecanismos de contraloría social y de participación ciudadana para articular propuestas y consolidar acciones de combate a la corrupción desde la sociedad.

ESTRATEGIA 1:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:
LÍNEA DE ACCIÓN 3.3: