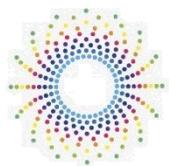


MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Sistematización de la experiencia



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Red Nacional
ANTICORRUPCIÓN



Derechos Reservados © 2021

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del Proyecto No. 00112866 "Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible".

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva, ni de sus Estados Miembros.

El contenido de este material se produjo en coordinación con el PNUD en México y con el apoyo técnico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, no refleja necesariamente sus opiniones institucionales.

Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este reporte es responsabilidad del Comité Ciudadano del Estado de Colima, A.C. (¿Cómo Vamos? Colima) y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.



CONTENIDO



INTRODUCCIÓN

1



IMPLEMENTACIÓN COLIMA

3



IMPLEMENTACIÓN DURANGO

7



IMPLEMENTACIÓN SINALOA

12



IMPLEMENTACIÓN QUINTANA ROO

16

INTRODUCCIÓN

El presente documento, se encuentra dentro del marco del proyecto **“Rendición de cuentas, participación ciudadana y prevención de la corrupción para el desarrollo sostenible”** implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México y con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y con la asistencia técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA).

En colaboración con la Red Nacional Anticorrupción (RNA) se generó un convenio para el desarrollo del proyecto **“Localizando la Anticorrupción: Estrategias de fortalecimiento de los SLA desde lo local, con perspectiva de género y enfoque de Derechos Humanos”**. Dicho proyecto de la RNA consta de 5 líneas de trabajo, siendo una de ellas la implementación Piloto del **Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sector Público**. Este Modelo se implementó en 4 entidades federativas miembros de la RNA, *Colima, Durango, Quintana Roo y Sinaloa* respectivamente.

Durante la ejecución de este proyecto se generaron una serie de aprendizajes y conocimientos basados en la experiencia de cada una de las organizaciones involucradas. Por lo que el presente documento busca sistematizar y recopilar los esfuerzos realizados, los retos, así como las estrategias utilizadas durante la implementación del Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción.

COLIMA

SECRETARÍA DE SALUD Y BIENESTAR
SOCIAL DEL ESTADO DE COLIMA

IMPLEMENTACIÓN COLIMA

ORGANIZACIÓN: Comité Ciudadano del Estado de Colima, A.C.

ESTADO: Colima

INSTITUCIÓN: Secretaría de Salud y Bienestar Social (SSyBS).

CONTEXTO

En el Estado de Colima, el Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción estuvo a cargo del Comité Ciudadano del Estado de Colima, mejor conocido bajo el nombre de ¿Cómo Vamos? Colima, y se implementó en la Secretaría de Salud y Bienestar Social (SSyBS), en el proceso de *recepción, almacenamiento, distribución y dispensaciones de los medicamentos en el Hospital Regional Universitario*, con el propósito de identificar conductas que permitirán la existencia de posibles actos de corrupción.

Para la ejecución de este proyecto se consideró una colaboración tripartita, para lo cual se invitó a participar al Comité de Participación Ciudadana (CPC), a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) y a la Secretaría de Salud y Bienestar Social (SSyBS) y en octubre del 2020 se firmó un Convenio de Colaboración entre los actores, donde quedó establecido el alcance, los objetivos y las actividades correspondientes de cada uno, desde entonces, el Modelo se ha venido desarrollando en un contexto favorable y receptivo por parte de los actores.

Para su implementación, se utilizaron las siete herramientas propuestas por el Modelo, además se contó con el seguimiento quincenal y mensual de PNUD y SESNA para la revisión y retroalimentación de la implementación de dichas herramientas.

RETOS

Las principales dificultades a la hora de implementar el Modelo fueron:

- Coordinar las agendas de los actores. Se debe tomar en cuenta que cada uno de los involucrados tiene diversas actividades que cumplir, por lo que es necesario establecer un plan de trabajo flexible para adaptarse a las necesidades que se presenten.

- A la hora de implementar cuestionarios, el personal se mostró reservado con sus respuestas, lo que generó que los datos recopilados no fueran confiables, por lo que se tuvo que recurrir a otras fuentes de información.

ESTRATEGIAS

Durante el desarrollo del proyecto, se identificaron diversas estrategias que se consideran relevantes para una adecuada implementación del Modelo:

- Colaboración entre los actores, es importante contar con la participación de todas las partes, cada uno tiene una función a desarrollar necesaria para cumplir con los objetivos.
- Definición de objetivos, actividades y metas claras, estos puntos deben quedar bien establecidos desde el inicio, también deben ser flexibles en caso de requerir modificaciones por situaciones que se puedan presentar.
- Comunicación constante entre las partes, es necesaria para que el proyecto avance, además que permite un mejor monitoreo de la implementación.
- Duración del proyecto, para una adecuada implementación del Modelo, fue necesario extenderla aproximadamente de 4 a 5 meses más del establecido originalmente.

De manera general, en cuanto a las estrategias de la implementación:

- Generar registro mensual de las faltas incurridas por parte del personal por probables actos de corrupción, además de dar un seguimiento puntual de los informes.
- Mejorar la difusión de los Código de Ética y Conducta al interior de la dependencia, fortalecer la capacitación del personal.
- Adquirir al personal y los equipos de vigilancia necesarios para el resguardo de los medicamentos y demás insumos para la salud.

LOGROS

Como principales logros de la implementación realizada en la Secretaría de Salud y Bienestar Social del Estado de Colima, destacan las siguientes:

1. Vinculación con actores claves. Se logró la celebración de un Convenio de Colaboración entre el Comité Ciudadano del Estado de Colima, el Comité de Participación Ciudadana (CPC), la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA) y a la Secretaría de Salud y Bienestar Social (SSyBS).
2. Acompañamiento efectivo. Tanto el CPC como la SESEA, brindó asesoría técnica en el desarrollo, además que participaron activamente cuando se trató de visitas de campo.
3. Apertura y Acceso a la información. Por parte de la SSyBS, desde el inicio mostraron una completa apertura a la implementación del Modelo, brindaron acceso a la información, además facilitaron la implementación de ciertas herramientas que requerían de actores internos de la Secretaría y visitas a áreas de trabajo.
4. Incidencia. 6 de los 7 riesgos identificados por medio de la implementación del Modelo fueron incluidos en la Matriz de Riesgos Institucionales de la Secretaría de Salud y Bienestar Social (SSyBS) para darles el seguimiento correspondiente.



DURANGO

FIDEICOMISO FONDO DURANGO

IMPLEMENTACIÓN DURANGO

ORGANIZACIÓN: Solidaria México

ESTADO: Durango

INSTITUCIÓN: Fideicomiso Fondo Durango

CONTEXTO

La implementación del piloto de la metodología de riesgos de corrupción en Durango estuvo a cargo de la Solidaria México A.C. y se implementó en el Estado de Durango en el Fideicomiso Fondo Durango específicamente en los que se refiere a procesos y conductas del programa de financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas implementado mediante el Fideicomiso Fondo Durango como parte de las acciones a favor de la economía y protección al empleo, derivadas de la emergencia por la pandemia de COVID-19 durante el año 2020 y se desarrolló bajo el siguiente contexto:

- El Fideicomiso Fondo Durango se constituyó mediante Decreto publicado en el periódico oficial del gobierno constitucional del Estado de Durango número 43 de fecha 26 de noviembre de 2006. En el Artículo 4 del Decreto de creación se establece el objeto del Fideicomiso en los siguientes términos: Promoción, apoyo y fomento de las actividades productivas que realicen los microempresarios del Estado de Durango, de conformidad a lo establecido en las Reglas de Operación.
- El Gobernador del Estado, Dr. José Rosas Aispuro Torres, publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 8 Ext. del 24 de marzo de 2020. Decreto Administrativo mediante el cual se establecen las acciones a favor de la economía y protección al empleo, derivadas de la emergencia por la pandemia de COVID-19. El que tendrá una vigencia de 12 semanas. En el Artículo 4 Fracción IV. b. se establece que se reforzará de manera extraordinaria con \$50,000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.) al Fideicomiso Fondo Durango para otorgar créditos desde \$ 30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.) hasta \$500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 M.N.) y especifica que los financiamientos a los que se refiere la fracción, se otorgarán a las

micro, pequeñas y medianas empresas que califiquen de conformidad con lo dispuesto en las Reglas de Operación vigentes “. Posterior a la emisión e implementación de esta primera convocatoria se desarrollaron una serie de hechos posiblemente constitutivos de hechos de corrupción de los cuales la Contraloría del Estado aún se encuentra en el análisis de la información. Como resultado de ello se generó una crisis política, una serie de señalamientos públicos de distintos actores locales lo que provocó la intervención de la Contraloría del Estado y posteriormente la separación de sus cargos de varios servidores públicos, la pérdida de credibilidad en este instrumento público así como el detrimento de la confianza en las instituciones involucradas.

- En el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. IM10-0008; TOMO CCXXXV; Durango, Durango lunes 20 de julio de 2020 NO. 17 EXT. se publica el Acuerdo Administrativo mediante el cual se establece el programa para el otorgamiento de créditos a micro y pequeñas empresas, asignados a la Secretaría de Desarrollo Económico para apoyar la recuperación económica derivada de la emergencia por la pandemia del COVID 19 y que entró en vigor el 21 de julio del 2020. En el Artículo 1 se establece que se crea el Programa Emergente para Micro y Pequeñas Empresas que será operado por la Secretaria de Desarrollo Económico a través de Fideicomiso Fondo Durango, los cuales tienen por objeto el fomento y apoyo a las actividades económicas de Micro y Pequeñas Empresarios que han sido afectados en sus actividades económicas por la pandemia COVID-19 (Coronavirus), a través de otorgamientos de créditos.
- Con los datos anteriormente expuestos podemos resumir que durante el año 2020 y en el marco de la contingencia sanitaria por la Covid fueron emitidos dos decretos: el número 8 de fecha 24 de marzo de 2020 y el número 17 de fecha 20 de julio de 2020. Con montos asignados de \$50,000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.) y \$18,764,999.00 (dieciocho millones setecientos sesenta y cuatro mil novecientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N) respectivamente.

RETOS

Los principales retos en la implementación fueron los siguientes:

Modelo tripartita. Se envió invitación al Secretario de Desarrollo Económico del Estado, después de tres meses de insistencia nos recibió el Subsecretario de MiPyMES al que se le presentó el modelo de gestión el cual comentó que le comunicaría al Secretario la información. Al no recibir respuesta después de dos meses se enviaron oficios al Secretario de Desarrollo Económico para solicitarle una respuesta, al no recibirla se enviaron 10 oficios más y a la fecha de publicación de este análisis no hemos recibido respuesta. Lo que claramente refleja una falta de voluntad política de parte de la dependencia en cuestión para escuchar a la ciudadanía y para incorporar herramientas de riesgos de corrupción que prevengan casos como el que se les presentó en el primer trimestre de 2020.

Procesos de acceso y calidad de la información pública. Derivado de la negativa por parte de la dependencia para incorporar su participación en la implementación del modelo no se logró contar con información directa de los responsables del programa. Se llevó a cabo una extensiva investigación documental la cual fue muy complicada realizar ya que el acceso y la calidad de la información pública, en relación con el Fideicomiso, es muy limitada y carece de parámetros de Transparencia como lo marca la Ley de Transparencia y de Acceso a la información pública del Estado de Durango. La información con la que se contaba no facilitaba la identificación de riesgos en procesos y/o conductas del programa.

ESTRATEGIAS

- Reformar al marco normativo del Fideicomiso.
- Desarrollar la Teoría de Cambio y Marco Lógico que incluya indicadores que permitan evaluar impacto.
- Impulsar la transparencia proactiva mediante un micrositio.
- Implementar código de conducta de los servidores públicos relacionados con el Fideicomiso.
- Implementar mecanismos de vigilancia ciudadana permanentes que funjan como testigos

sociales.

- Fortalecer los mecanismos de colaboración con actores de la sociedad civil y del Sistema Local Anticorrupción.

LOGROS

- Identificación de al menos 7 áreas de mejora para la prevención de riesgos de corrupción en el Fideicomiso Fondo Durango.
- Interés del CPC del SLA para implementar esta herramienta en los principales programas sociales del Gobierno del Estado de Durango, lo que quedó de manifiesto en su informe de actividades presentado el día 16 de julio del 2021.
- Interés de otras iniciativas ciudadanas para participar en los próximos ejercicios de implementación de la herramienta de riesgos de corrupción.
- Desarrollo de mayor experiencia por parte de la instancia implementadora en procesos de investigación; en identificación de fuentes bibliográficas, páginas de internet y artículos periodísticos; en el uso de los portales de transparencia tanto en lo local como nacional y los procesos para presentar recursos de impugnación; como se contextualiza la corrupción en distintas variables; conocimiento de instancias evaluadoras de programas sociales; identificación de áreas de la estructura orgánica que genera y procesa la información de los programas sociales.

SINALOJA

SERVICIOS DE SALUD SINALOJA

IMPLEMENTACIÓN SINALOA

ORGANIZACIÓN: Iniciativa Sinaloa, A.C.

ESTADO: Sinaloa

INSTITUCIÓN: Servicios de Salud

CONTEXTO

El desarrollo del “Modelo para la gestión de riesgos de corrupción” estuvo a cargo de la organización civil Iniciativa Sinaloa, A.C. y fue aplicado a los procesos de contratación de bienes y servicios por parte de los Servicios de Salud de Sinaloa (SSS), una de las principales dependencias del gobierno de Sinaloa y sobre la cual instancias investigadoras como la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa y la Fiscalía Anticorrupción han detectado la comisión de delitos y faltas graves asociadas a corrupción. La elaboración del documento se realizó durante el desarrollo del proceso político electoral local y en un contexto de pandemia provocada por COVID-19.

RETOS

Aunque en el desarrollo del modelo se lograron identificar riesgos de corrupción contundentes y que son soportados por información pública oficial generada por dependencia como la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, identificamos como principales retos lo siguiente:

- Lograr un trabajo de coordinación con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción para promover e impulsar las estrategias contempladas en el Plan de Acción.
- Un Gobierno estatal saliente y uno en transición cuyas agendas no contemplen la promoción de gestión de riesgos de corrupción al interior de sus dependencias.
- Que las instituciones competentes del Sistema Estatal Anticorrupción impulsen junto a sociedad civil mecanismos de gestión de riesgos de corrupción.

ESTRATEGIAS

Como resultado de la implementación del Modelo, se identificaron las siguientes estrategias:

- Realizar el trabajo de manera individual (sin colaboración con las dependencias públicas).
- Allegarse de información existente, como por ejemplo: auditorías, notas periodísticas, carpetas de investigación de casos judicializados por hechos asociados a corrupción y trabajos de investigación realizados previamente por organizaciones de sociedad civil.
- Llevar a cabo una estrecha colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) a través de reuniones de seguimiento.
- Llamadas de consulta y acompañamiento con organizaciones de sociedad civil que igualmente implementaron el modelo en sus estados.

Recomendaciones Producto del Modelo:

- Realizar reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de Bienes Muebles que permitan integrar los tratamientos propuestos y que garanticen su implementación.
- Impulsar controles asociados a la transparencia proactiva de los Servicios de Salud de Sinaloa (SSS).
- Fortalecer desde la legislación mecanismos de sanción relacionados con amonestaciones económicas las cuales permitan la recaudación y que ésta reduzca el impacto provocado por el riesgo.
- Presentar reformas al marco legislativo para eliminar la posibilidad de otorgar contratos directos a través de procesos declarados desiertos.
- Monitorear cumplimiento del código de conducta relacionado a la prevención de este riesgo.

- Incentivar desde los SSS el registro de personas como Testigos sociales como mecanismo de vigilancia y monitoreo anticorrupción.

LOGROS

Como principales logros en el desarrollo del Modelo se encuentran los siguientes hallazgos:

- La identificación de cinco riesgos de corrupción identificados en los procesos de contratación de bienes y servicios.
- Se encontró que dos de los cinco riesgos de corrupción se encuentran en una zona alta de riesgo.
- La promoción de controles existentes para dar tratamiento a cada uno de los riesgos de corrupción.

QUINTANA ROO

SIRESOL



CIUDADANOS POR LA
TRANSPARENCIA

IMPLEMENTACIÓN QUINTANA ROO

ORGANIZACIÓN: Ciudadan@s por la Transparencia

ESTADO: Quintana Roo

INSTITUCIÓN: SIRE SOL

CONTEXTO

La implementación del piloto de la metodología de riesgos de corrupción en Quintana Roo, estuvo a cargo de Ciudadan@s por la Transparencia y se desarrolló en el organismo descentralizado, SIRE SOL, del municipio de Benito Juárez se desarrolló bajo los siguientes contextos:

Contexto de salud. El piloto inició paralelamente al desarrollo de la pandemia COVID-19 en México. Uno de los indicadores clave para el avance o detención de la implementación fue el semáforo de monitoreo de casos de COVID-19 en el municipio. Una de las limitantes resultantes de este contexto, fue la no realización de actividades presenciales con actores claves en el marco proyecto y el retraso en el acceso a la información necesaria para el ejercicio debido a las prórrogas otorgadas a los sujetos obligados debido a la pandemia.

Contexto político. El 2021 fue año de elecciones a la presidencia municipal, por dicha razón el manejo de la información sobre el piloto tuvo que ser muy cuidadoso para no ser utilizado para golpeteo político durante las campañas electorales, al mismo tiempo este escenario abrió una ventana de oportunidad para la etapa de incidencia con los resultados del modelo.

Contexto Social-Ambiental. La elección del organismo descentralizado SIRE SOL para la implementación del piloto de la metodología de riesgos de corrupción surge en el contexto de una demanda ciudadana de al menos 4 organizaciones civiles y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Quintana Roo por posibles actos de corrupción en la gestión de los residuos sólidos del municipio de Benito Juárez.

Este escenario previo al pilotaje permitió iniciar bajo un esquema bipartita y aunque más

adelante se valoró el acercamiento con SIRE SOL, el contexto político, social y legal (debido a las demandas por partes de concesionarias de recolecta de basura) no eran ideales para que el ejercicio se desarrollará entre los tres actores.

RETOS Y ESTRATEGIAS

Los principales retos en la implementación fueron los siguientes:

- **Acceso a la información a nivel local.** Para la identificación de los riesgos de corrupción se requiere acceso a documentos, datos e información que, aunque el marco legal establezca que SIRE SOL es un sujeto obligado, no tuvimos acceso a ella ni por las plataformas de transparencia, página web de SIRE SOL o solicitudes vía demandas ciudadanas. Para este ejercicio tuvimos que utilizar información cualitativa como entrevistas con exfuncionarios, notas periodísticas y análisis de otras organizaciones civiles sobre el tema.
- El primer reto nos lleva al segundo, **la calidad de información no siempre permite identificar los riesgos de corrupción**, pero sí riesgos de gestión o deficiencias institucionales. En varios momentos del piloto tuvimos que parar y replantear si la evidencia era suficiente para afirmar un riesgo de corrupción y el resultado final refleja sobre todo la calidad de las evidencias con las que contábamos durante el tiempo del ejercicio.
- **Modelo Bipartita**, el trabajo entre Ciudadan@s por la Transparencia y CPC Quintana Roo permitió una visión ciudadana sobre los posibles riesgos de corrupción, sin embargo, la no participación de SIRE SOL brinda una visión externa del ejercicio, por lo que se requiere complementar con un análisis interno más adelante.

LOGROS

- Identificación de al menos ocho áreas de mejora en la prevención de riesgos de corrupción de SIRE SOL.

- Vinculación con las áreas de planeación y contraloría municipal para formular un plan de trabajo de atención a los riesgos identificados durante el piloto.
- Durante las campañas electorales a la presidencia municipal, se realizaron reuniones con todos los candidatos y firmaron un compromiso para atender los riesgos de corrupción resultantes del ejercicio. (Ver ejemplo de uno de los compromisos firmados y fotografías de los eventos.)

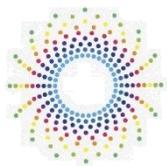


MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Sistematización de la experiencia



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Red Nacional
ANTICORRUPCIÓN

