

Guía de apoyo para desarrollar Programas Anticorrupción Municipales (PAM)



Una propuesta
de alineación a las
Políticas Estatales
Anticorrupción (PEA)
y sus Programas de
Implementación (PI)



**Sistema
Anticorrupción**
del Estado de Quintana Roo

**SISTEMA ANTICORRUPCIÓN
DEL ESTADO
DE QUINTANA ROO**

Guía de apoyo para desarrollar Programas Anticorrupción Municipales (PAM), 2023

Derechos Reservados 2023

Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

Secretaría Ejecutiva.
Av. Bugambilias 438.
Col. Josefa Ortiz de Domínguez.
Ciudad de Chetumal, Quintana Roo. C.P. 77036

Todos los derechos están reservados. El contenido de esta publicación es propiedad del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo. Esta publicación o partes de ella no pueden ser reproducidas y 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 que se otorguen, previamente, los permisos pertinentes por el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

Coordinación ejecutiva y diseño metodológico: Mtra. Janet Aguirre Dergal.

Elaboración de contenidos: Comisión Ejecutiva del SAEQROO, integrada por Mtra. Mariana Belló, Mtra. Janet Aguirre Dergal, Mtra. Alejandra Rodríguez Campirán, Mtro. Josué y Mtro. Luis Anica Rodríguez

Colaboración especial: Daniela López Azueta (Inteligencia Colectiva A.C)

Diseño Gráfico: Daniela Larbanois.

Primera edición: Enero, 2023.

Impreso en la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, México

Algunas preguntas y sus respuestas



1. ¿Cómo nace esta Guía?

En 2022, por primera vez el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (SAEQROO) convoca a la Red Ciudadana Anticorrupción (RCA), instalada el 9 de diciembre de 2021, a participar en el proceso de cocreación para fortalecer el Programa de Trabajo 2022 de este Comité.

En el marco de estos espacios participativos, la organización Inteligencia Colectiva A.C. propuso la construcción de una herramienta que permitiera fortalecer la calidad en los procesos de formulación de los Programas Anticorrupción Municipales (PAM), especialmente en lo que refiere a su adecuada alineación y contribución con el Programa de Implementación (PI) 2021-2030, derivado de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO), 2020-2030. Ambos instrumentos emitidos por el SAEQROO y publicados en el Periódico Oficial del Estado (POE).

Derivado de lo anterior, en el CPC nos dimos a la tarea de construir esta Guía, en colaboración con Inteligencia Colectiva.

2. ¿Por qué esta Guía?

A lo largo del PI 2021-2030, se hacen reiteradas menciones al ámbito municipal, ya sea en el análisis de las problemáticas, donde se da cuenta de la magnitud y severidad del fenómeno de la corrupción en los 11 municipios que conforman el estado de Quintana Roo, como en el diseño de estrategias y líneas de acción. No obstante, de especial relevancia resulta el compromiso e involucramiento de las instituciones y autoridades municipales, la sociedad civil y la ciudadanía, para la construcción de los PAM en este ámbito.

Esto es además un objetivo del PI, contemplado en las estrategias 35.1 y 35.2, cuya narrativa establece impulsar, en coordinación con la ciudadanía y la sociedad civil organizada, el diseño, presupuestación, seguimiento y evaluación de PAM o estrategias, que aseguren su alineación a dicho instrumento rector.

Tras lo anterior, los municipios del estado tienen la encomienda de desarrollar sus propios PAM o estrategias municipales anticorrupción. Para ello, es recomendable que atiendan a criterios que guíen la adecuada construcción de estos instrumentos, con el

fin de contar con un marco municipal de políticas públicas anticorrupción armonizado y alineado con los instrumentos de política pública del SAEQROO.

3. ¿Cuál es el objetivo de esta Guía?

El objetivo de esta Guía es acompañar a las personas involucradas en el proceso de cocreación de los PAM a través de 10 pasos prácticos para el diagnóstico y diseño de estos instrumentos y del análisis pormenorizado de criterios que orienten sobre la adecuada incorporación de aspectos claves, formulados a través de preguntas asociadas a la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad.

4. ¿Quiénes son las y los usuarios de esta Guía?

Las y los usuarios de esta Guía son todas las personas involucradas en el proceso de cocreación de los PAM: autoridades municipales, instituciones públicas y privadas, sociedad civil y ciudadanía.

5. Y a todo esto... ¿Cómo es que nacen los PAM en el estado de Quintana Roo?

La construcción de PAM es una iniciativa de la organización Ciudadan@s por la Transparencia A.C. El primer PAM nació en 2019 y se hizo para el Municipio de Benito Juárez. A partir de esta experiencia, la organización propuso, en el marco del proceso de elaboración del PI, que la cocreación de estos programas figurara como una estrategia dentro de este instrumento de política pública y que su proceso estuviera principalmente coordinado por la sociedad civil.

Tras la publicación del PI en el POE, el acompañamiento para la construcción de estos programas municipales ha sido una actividad sustantiva a cargo de la organización Ciudadan@s por la Transparencia y en donde el CPC ha participado activamente emitiendo recomendaciones y acompañado el proceso.

A la fecha de publicación de esta Guía, se han acompañado dos PAM: el del Municipio de Othón P. Blanco y el del Municipio de Cozumel.

¡10 pasos para armar un PAM!



Equipo y modalidad de trabajo

1. Convoca e instala bajo esquemas de Estado abierto, un grupo Impulsor. ¿Quiénes se sugiere conformen el equipo impulsor de un PAM? Consulta el Anexo 1.
2. Desarrolla las sesiones de trabajo en formato abierto, buscando siempre la colaboración, el respeto, la no discriminación y la escucha activa, a través de reuniones de trabajo en modalidades híbridas en donde interactúen las y los integrantes del grupo impulsor.

Diagnóstico

3. Conoce y analiza la PAEQROO y especialmente el PI del SAEQROO.



<https://cpcqroo.org/politica-anticorrupcion>



<https://cpcqroo.org/programa-de-implementacion>

4. Desarrolla el análisis de los problemas del municipio con base en los 4 ejes de la PAEQROO y PI.

EJE 1

Combatir la corrupción y la impunidad

EJE 2

Combatir la discrecionalidad y el abuso de poder

EJE 3

Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad

EJE 4

Involucrar a la sociedad y al sector privado

Y dentro de cada uno de estos ejes, intenta considerar el análisis de los problemas asociados al ámbito municipal y reflejados en la PAEQROO y el PI. Ver Anexo 2.

5. Para desarrollar el análisis cualitativo y cuantitativo de los problemas, consulta y refleja los resultados de las siguientes fuentes de información:

- a) La actualización de los datos oficiales, generados principalmente por el INEGI a través de los últimos censos y encuestas.
- b) Reportes institucionales y datos generados por instituciones públicas del estado, así como por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.
- c) Los resultados de la Consulta Digital para el Diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (CDDPAE) en lo que respecta principalmente al municipio.
- d) Si el municipio tiene la capacidad, puede desarrollar un instrumento propio, como una encuesta local ad hoc, entrevistas con actores y actoras clave, foros ciudadanos, entre otros.

6. Para sistematizar la información, recomendamos utilizar la metodología del Enfoque del Marco Lógico a través del análisis de los problemas, con base en sus causas y sus efectos. Puedes hacer un árbol de problemas para cada eje.

Te compartimos el siguiente manual sobre el uso y aplicación de la metodología del Enfoque del Marco Lógico.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

Diseño

7. Sugerimos optar por una estructura compacta en el diseño, esto es:

- a) Utilizar la misma estructura que la del PI, asegurando que las estrategias y líneas de acción del PAM conserven los alcances de las del PI.
- b) De cada eje derivar estrategias y dentro de éstas líneas de acción. Los objetivos pueden asociarse a las prioridades de la PAEQROO. Es importante identificar aquellas que son de especial relevancia para el ámbito municipal. No olvides incluir las estrategias que se corresponden con los proyectos emblemáticos del SAEQROO y en donde los municipios tienen un papel relevante. Te decimos cuáles son en el Anexo 3.
- c) Es igual de importante medir el logro o desempeño de las estrategias del PAM. Recomendamos formular un indicador asociado a cada estrategia. ¡Recuerda establecer metas para cada indicador!

8. Asocia a cada estrategia las instituciones, direcciones o áreas del municipio responsables de ejecutarlas. Esto permitirá después una adecuada vinculación de los contenidos del PAM con los Programas Presupuestarios de estas unidades administrativas.

9. Haz el check list de calidad de tu PAM. Compartimos en el Anexo 4 los criterios y preguntas orientadoras para desarrollar este análisis.

10. Por último, recomendamos considerar la siguiente estructura de contenidos para integrar el PAM. Consulta el Anexo 5.

¡Uno más!

11. Tras la elaboración del PAM, el equipo impulsor del PAM deberá asegurarse que este instrumento es aprobado por el Cabildo y posteriormente publicado en el POE.

Anexos

Anexo 1. Recomendaciones para la conformación del equipo impulsor de un PAM

El equipo impulsor es el grupo de personas que participará en el proceso de formulación de un PAM, a través de un esquema de cocreación ciudadana.

Dada la naturaleza de los contenidos que se espera contemple un PAM, se recomienda que el equipo impulsor se conforme por un equipo multidisciplinario y compacto que contemple:

- a)** Máximo 10 personas, con cargos o puestos de alta responsabilidad y capacidad de toma de decisión en política pública municipal.
- b)** Representación plural municipal: autoridades e instituciones municipales, sociedad civil y ciudadanía.
- c)** Por parte de las autoridades e instituciones municipales, se recomienda la participación de:
 - 1) Titular de la Contraloría Municipal.
 - 2) Titular de la tesorería o dirección financiera municipal.
 - 3) La dirección de planeación, secretaría técnica u homóloga.
 - 4) Titular de la unidad de transparencia.
 - 5) La institución, dirección o unidad responsable de la mejora regulatoria y simplificación administrativa.
 - 6) Titular de la Sindicatura Municipal
 - 7) Presidente de la Comisión Anticorrupción o equivalente, en el Cabildo
- d)** Por parte de la sociedad civil y ciudadanía recomendamos se dé prioridad a:
 - 1) El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado.
 - 2) Organizaciones ciudadanas, académicas o empresariales con experiencia y conocimiento en anticorrupción, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.
 - 3) Organizaciones ciudadanas, académicas o empresariales con experiencia y conocimiento en incidencia en política pública municipal.
 - 4) Organizaciones ciudadanas, académicas o empresariales con experiencia y conocimiento en incidencia en derechos humanos y perspectiva de género.

Anexo 2. Problemáticas municipales identificadas en el diagnóstico de la PAEQROO y el PI

Eje 1

5.1. Insuficiente coordinación interinstitucional para los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

5.2. Insuficientes capacidades institucionales para el desahogo de expedientes por faltas administrativas y carpetas de investigación en materia de delitos por hechos de corrupción

Eje 2

5.2. Carencia de un servicio público de carrera como alternativa para liberar la captura de los puestos y las decisiones

5.3. Deficientes procesos estandarizados de planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación con un enfoque de gobierno abierto, derechos humanos y perspectiva de género.

5.4. Deficientes mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas.

Eje 3

5.1. Deficientes mecanismos de mejora regulatoria, que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establece la ciudadanía y empresas con el gobierno, al realizar trámites en ventanilla, y acceder a programas y servicios públicos.

5.2. Deficientes marco regulatorio y mecanismos de transparencia de las contrataciones públicas abiertas, asociaciones público, privadas y cabildeo, que garanticen interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y sector privado.

Eje 4

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

5.2. Insuficientes políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.

Anexo 3. Prioridades y estrategias de la PAEQROO y el PI con impacto municipal.

EJES/PRIORIDADES DE LA PAEQROO	ESTRATEGIAS DEL PI CON IMPLICACIÓN E IMPACTO EN LOS MUNICIPIOS
1. COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD	
Prioridad 1	1.1 y 1.2
Prioridad 2	2.1 y 2.2
Prioridad 3	
Prioridad 4	4.1 y 4.2
Prioridad 5	5.1 y 5.2
Prioridad 6	6.1 y 6.2
Prioridad 7	7.1 y 7.2
Prioridad 8	
Prioridad 9	9.1 y 9.2
Prioridad 10	
2. COMBATIR LA DISCRECIONALIDAD Y EL ABUSO DE PODER	
Prioridad 11	11.1 y 11.2
Prioridad 12	12.1 y 12.2
Prioridad 13	
Prioridad 14	14.1 y 14.2
Prioridad 15	15.1 y 15.2
Prioridad 16	16.1 y 16.2
Prioridad 17	
Prioridad 18	
Prioridad 19	19.1 y 19.2
Prioridad 20	
Prioridad 21	
3. PROMOVER LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LOS PUNTOS DE CONTACTO GOBIERNO Y SOCIEDAD	
Prioridad 22	22.1 y 22.2
Prioridad 23	
Prioridad 24	24.1 y 24.2
Prioridad 25	25.1 y 25.2
Prioridad 26	

EJES/PRIORIDADES DE LA PAEQROO	ESTRATEGIAS DEL PI CON IMPLICACIÓN E IMPACTO EN LOS MUNICIPIOS
Prioridad 27	27.1 y 27.2
Prioridad 28	28.1 y 28.2
Prioridad 29	29.1 y 29.2
Prioridad 30	
Prioridad 31	
4. INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD Y EL SECTOR PRIVADO	
Prioridad 32	32.1 y 32.2
Prioridad 33	
Prioridad 34	34.1 y 34.2
Prioridad 35	35.1 y 35.2
Prioridad 36	
Prioridad 37	
Prioridad 38	
Prioridad 39	
Prioridad 40	

¡Ojo! Conviene recordar que no todas las prioridades de la PAEQROO son susceptibles de incorporarse en un PAM, sin embargo, es fundamental que sean incluidas las que así se señalan.

Anexo 4. Baremo de análisis de la calidad de un PAM

A continuación, se presenta una breve definición de los criterios previstos en este baremo:

Pertinencia

Se refiere a la capacidad alcanzada para asegurar que el instrumento de política pública sea adecuado al entorno político, social, institucional y económico tanto de la ciudadanía del municipio, como de sus autoridades e instituciones. El insumo clave para analizar este criterio es el diagnóstico.

Eficacia

Se refiere a la capacidad alcanzada para asegurar que los objetivos propuestos sean alcanzados a través de sus estrategias y líneas de acción, así como a través de un

sistema de indicadores que permita su medición. La coordinación interinstitucional es un subcriterio imprescindible para alcanzar los objetivos previstos.

Sostenibilidad

Se refiere a la capacidad alcanzada para asegurar que las condiciones positivas conseguidas sean mantenidas en el tiempo, más allá del término de una administración. Para el análisis de este criterio resulta de gran relevancia considerar las dimensiones sociales, políticas, económicas e institucionales del contexto del instrumento.

CRITERIOS	PREGUNTAS ORIENTADORAS
	PERTINENCIA
	DIAGNÓSTICO
PERTINENCIA POLÍTICA	<p>¿El diagnóstico del Programa se alinea a los ejes del Programa de Implementación 2021-2030, derivado de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo?</p> <p>¿Las autoridades municipales se han involucrado activamente en el proceso de cocreación del diagnóstico del PAM?</p>
PERTINENCIA SOCIAL	<p>¿Se ha involucrado a la ciudadanía y a la sociedad civil del municipio en la cocreación del diagnóstico del PAM?</p> <p>¿La participación de la ciudadanía y la sociedad civil trasciende mecanismos de consulta pasiva y contempla mecanismos de participación activa para la cocreación del diagnóstico?</p> <p>¿El diagnóstico prevé el análisis de la problemática de la corrupción en el municipio desde un enfoque sistémico, de causas y efectos asociados a la realidad del municipio?</p> <p>¿El diagnóstico presenta un análisis de las causas e impactos diferenciados de la corrupción entre mujeres y hombres?</p> <p>¿El diagnóstico refleja información estadística actualizada del municipio, sobre la problemática? ¿La estadística se presenta desagregada por sexo?</p> <p>¿El diagnóstico desarrolla un análisis de las problemáticas en torno a los temas transversales del Programa de Implementación: Estado abierto, coordinación interinstitucional, innovación tecnológica, derechos humanos y perspectiva de género?</p>

CRITERIOS	PREGUNTAS ORIENTADORAS
DISEÑO	
PERTINENCIA POLÍTICA	<p>¿El diseño del Programa se alinea a los ejes y prioridades del Programa de Implementación 2021-2030, derivado de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo?</p> <p>¿Las autoridades municipales se han involucrado activamente en el proceso de cocreación del diseño del PAM?</p>
PERTINENCIA SOCIAL	<p>¿Se ha involucrado a la ciudadanía y la sociedad civil del municipio en la co-creación del diseño de estrategias, líneas de acción e indicadores del PAM?</p> <p>¿La participación de la ciudadanía y la sociedad civil trasciende mecanismos de consulta pasiva y contempla mecanismos de participación activa para la cocreación de estrategias, líneas de acción e indicadores del PAM?</p> <p>¿El diseño de estrategias, líneas de acción e indicadores del PAM atiende la problemática de la corrupción en el municipio desde un enfoque sistémico y adecuado a las causas y efectos identificados?</p> <p>¿Se prevé la participación ciudadana transversalmente en el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación del PAM?</p> <p>¿Los temas transversales del Programa de Implementación se incluyen a lo largo del diseño de objetivos, estrategias y líneas de acción del PAM y no sólo en algunas de ellas?</p> <p>¿Se contemplan indicadores con perspectiva de género?</p>
EFICACIA	
DISEÑO ORIENTADO A RESULTADOS	<p>¿El diseño estratégico del PAM utilizó alguna metodología que garantice el planteamiento de objetivos, estrategias y líneas de acción orientados a resultados?</p> <p>¿Las estrategias previstas conllevan al logro o relevante contribución de los objetivos de mayor jerarquía? ¿Las líneas de acción son las necesarias y suficientes para lograr las estrategias?</p> <p>¿Se prevé un sistema de indicadores a nivel de estrategias, que permitan medir el desempeño o en su caso los resultados de éstas?</p> <p>¿Los indicadores contemplan metas?</p>

CRITERIOS	PREGUNTAS ORIENTADORAS
COORDINACIÓN ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO Y CON ACTORES CLAVE	<p>¿Se contemplan los proyectos emblemáticos de alto impacto municipal previstos en el Programa de Implementación 2021-2030 del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo y promovidos por el CPC del SAEQROO?</p> <p>¿Las estrategias y líneas de acción reflejan a las áreas/instituciones municipales responsables de su coordinación y de su implementación?</p> <p>¿Se prevén mecanismos de coordinación con actores clave del estado para la implementación de los objetivos, estrategias y líneas de acción?</p> <p>¿Se incluye a la Red Ciudadana Anticorrupción transversalmente en el desarrollo de los proyectos previstos?</p>
VINCULACIÓN CON LOS INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS	<p>¿El diseño del instrumento considera elementos clave que permitan su vinculación con los programas presupuestarios? Por ejemplo, ¿se reflejan con claridad las áreas/direcciones responsables de implementar las líneas de acción? ¿Se cuenta con una estrategia clara para asegurar la inclusión de los contenidos del PAM en los programas presupuestarios de las áreas/direcciones involucradas?</p>
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	<p>¿El PAM contempla uno o más apartados dedicados a establecer los mecanismos para dar seguimiento y evaluar este instrumento?</p>
SOSTENIBILIDAD	
SOSTENIBILIDAD POLÍTICA	<p>¿Se contemplan mecanismos para contribuir con la continuidad e involucramiento de las autoridades locales en la implementación, seguimiento, actualización y evaluación del PAM, tras concluir la administración municipal actual?</p>
SOSTENIBILIDAD SOCIAL	<p>¿Se contemplan mecanismos para contribuir con la continuidad e involucramiento de la sociedad civil en la implementación, seguimiento, actualización y evaluación del PAM, tras concluir la actual administración municipal?</p>

CRITERIOS	PREGUNTAS ORIENTADORAS
SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL	¿Se contemplan mecanismos para contribuir con el fortalecimiento de las capacidades locales para la implementación, seguimiento, actualización y evaluación del PAM, tras concluir la actual administración municipal?
SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA	¿Se contemplan mecanismos para contribuir con la viabilidad económica para la implementación, seguimiento, actualización y evaluación del PAM, tras concluir la actual administración municipal?

Anexo 5. Recomendación de estructura de contenidos para integrar el PAM

1. **Presentación**
2. **Fundamento jurídico**
3. **Marco normativo**
4. **Metodología**
5. **Diagnóstico**
6. **Diseño**
7. **Mecanismos de seguimiento y evaluación**
8. **Anexos**

