

Esto implica que las y los servidores públicos siempre están en la libertad de obrar de forma correcta aún en situaciones difíciles. Cuando se habla de ética pública es hablar de criterios específicos con los que se obtienen resultados en beneficio de la sociedad.

Retomando la definición de Villoria, "La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y lo individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano" (Villoria, 2000, p. 19). Desde el enfoque de ética pública se vislumbra un medio efectivo para combatirla.

Es importante señalar que la causa inevitable e irreductible de la corrupción, es la conducta deshonesta de las y los servidores públicos y de la ciudadanía que la fomenta. En último término la corrupción se da única y exclusivamente porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Ésa es precisamente la razón por la que siempre existirá la corrupción: no hay ningún sistema de control tan eficaz como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso, ese sistema o antídoto sólo tendrá mucha más fuerza si es interna al individuo (principios y valores) que si es externa (códigos y leyes) (Laporta, 1997, p.28).

En un escándalo de corrupción se ven inmersos los valores negativos, la avaricia como el principal valor, tal como la famosa frase de Voltaire "quienes creen que el dinero lo hace todo, terminan haciendo todo por dinero". Al respecto, Lorenzo Meyer (2000) señala que el efecto de cualquier acto de corrupción en el campo deteriora la moral pública. Es fundamental reiterar a las y los servidores públicos la responsabilidad de su encargo, y

que el eje principal es el servicio a la sociedad, el cual está orientado a cumplir con el bienestar común.

La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, y se convierte en un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de las y los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos (Bautista, 2010).

Contrastado con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019, el 53.1% de las Administraciones Públicas Estatales reportaron contar con un plan o programa anticorrupción, mientras que el 93.8% dijo incluso haber realizado acciones de capacitación y/o profesionalización en la materia, siendo el tema más frecuente el de la difusión con base en códigos de ética.

Sobre la emisión de los Códigos de Ética Municipales, 89 de 113 Ayuntamientos cuentan con su Código de Ética, lo que representa el 78% de cumplimiento al numeral 14 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo (para mayor detalle ver anexo 10).

De los resultados de los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva, los participantes consideran fundamental que se incluyan en los planes de estudio de educación básica la materia de Formación Cívica y Ética en el que se incluya el tema del combate a la corrupción, lo cual ayudaría a fortalecer los valores y la integridad, que finalmente es apostar a la base que está en el ser de las y los ciudadanos.

Gráfico 49. Inclusión de temas anticorrupción en asignaturas de educación básica

Fuente: Elaboración propia con base en las Consultas Ciudadanas en línea

Las conductas de los seres humanos están en constante cambio y de igual forma, los valores se van transformando. Si se fomenta la ética, solamente al ingresar al servicio público esto podría ser tardío, ya que los valores y las conductas ya están aprendidas. Las conductas de corrupción que se desarrollan dentro de las instituciones, son ejecutadas por personas que ya antes habían incurrido en algún acto corrupto, en lo profesional, social y personal. No es direccional que estas conductas surjan sólo cuando se incorpora a la esfera pública. En ese sentido, dentro de una esfera pública, las conductas corruptas se potencian y sus efectos tienen mayor impacto.

De conformidad con el punto de vista de la comunidad universitaria, la enseñanza de la ética se ilustra de forma ideal desde la niñez y adolescencia. El 85% considera necesario mejorar la educación y el reforzamiento de valores en las escuelas, familias y en la ciudadanía para prevenir y desnormalizar la corrupción.

Por lo anterior, resulta fundamental diseñar programas de formación en distintos ámbitos, para lograr ejercer un servicio público honesto y que los servidores públicos tengan valores éticos y una integridad que rescaten su quehacer fundamental, así como la difusión en toda la sociedad.

La corrupción de ventanilla

La corrupción pública se puede presentar de dos maneras: corrupción a grande escala y a pequeña escala. La primera se presenta en los niveles de alto rango en la administración pública y casi siempre modifica decisiones políticas y beneficia a cierto sector privilegiado (grupos de poder y élites), por lo que también

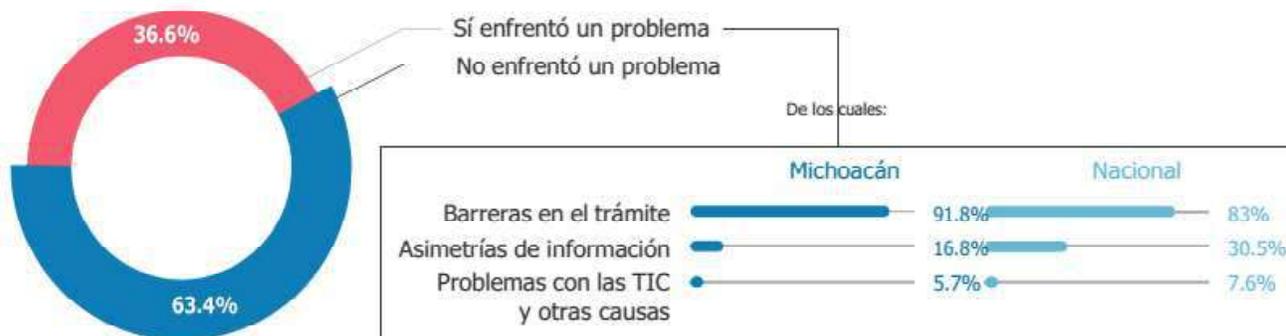
es relacionada como corrupción política. La corrupción a pequeña escala o administrativa es la que remite a la corrupción más visible: la que experimenta la ciudadanía en su vida diaria cuando interactúan con funcionarios de rango medio o bajo (Vargas Hernández, 2009). La pequeña corrupción, suele ubicarse en los puntos de interacción en los trámites gubernamentales (permisos, licencias, servicios públicos, etc.) por lo que también se denomina "corrupción de ventanilla" tienden a ser el foco menos atendido, sin embargo, el de más riesgo y el que representa un impacto directo en la economía familiar.

Las interacciones entre la ciudadanía y los trámites gubernamentales pueden tener riesgos de corrupción, ya que están insertos dos componentes: las partes involucradas y el acto de autoridad representado. Uno de los actos de corrupción más frecuente, es el soborno a través de puntos de contacto gobierno-sociedad, es decir, en ventanilla. De acuerdo con las estadísticas, la percepción de la ciudadanía en este tema, hay molestia respecto a este tipo de actos, sin embargo, no es concordante al 100% con la realidad.

De acuerdo con datos de la ENCIG 2021, durante el 2021 en Michoacán el 78.4% de la población refirió un nivel alto de satisfacción con los servicios públicos provistos por el gobierno federal, el 38.9% de satisfacción con los servicios provistos por la Entidad, mientras que sólo el 33.3% de la población declaró un nivel alto de satisfacción con los servicios públicos provistos por el municipio.

De igual forma, del total de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos realizados por los usuarios, en 36.6% de ellos presentó algún tipo de problema para realizarlo, siendo el problema más frecuente el de barreras en el trámite con 91.8%.

Gráfico 50. Porcentaje de usuarios de servicios que presentaron un problema



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

La percepción sobre la corrupción al realizar trámites y servicios, de acuerdo con datos de la ENCIG 2021, se mide en tres dimensiones: la vivida en primera persona, la de saber de algún conocido (tercera persona) y la que se cree o ha escuchado que existe. A nivel nacional, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó un acto de corrupción

fue de 15,882 por cada 100,000 habitantes. El número de habitantes que conocen a alguien que experimentó actos de corrupción en sus trámites que es de 52,142; y los que creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites es de 71,272. Una tendencia en detrimento, cuando no se es referencia en primera persona.

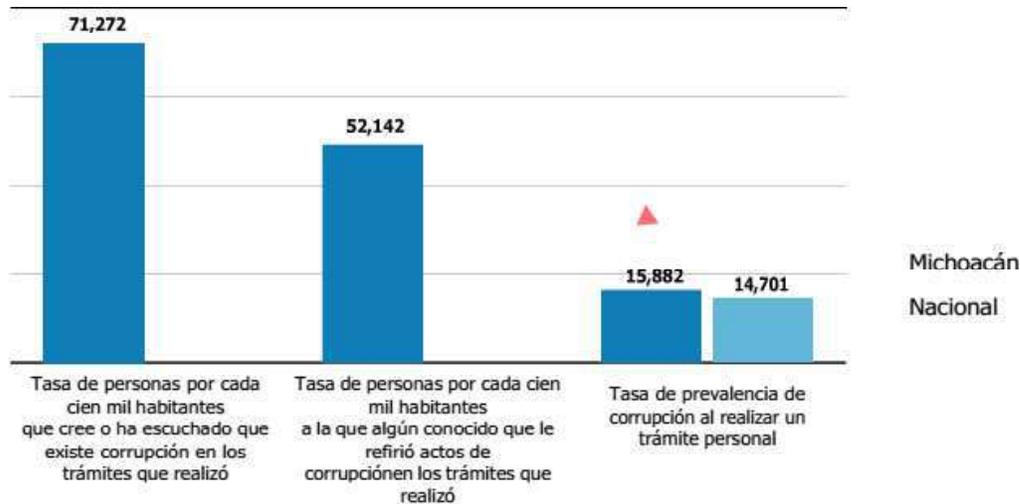
Gráfico 51. Tasa de prevalencia de corrupción a nivel federal



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

Para Michoacán, la tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes fue de 15,882 (ENCIG 2021).

Gráfico 52. Prevalencia de corrupción por cada 100 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

La tasa de trámites, donde la población tuvo contacto con algún servidor público y vivió un acto de corrupción fue de 29,716 por cada 100,000 habitantes, en contraste con la tasa

nacional de incidencia de la corrupción que fue de 25,995 por cada 100,000 habitantes. Lo que coloca a Michoacán por debajo del promedio federal (ENCIG, 2021).

Gráfico 53. Tasa de incidencia de corrupción por cada 100 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

Sin embargo, la tasa de percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en la entidad es del 90.5% la ciudadanía considera que suceden "muy frecuente" o "frecuente".

Así mismo, los trámites con mayor porcentaje de experiencias de corrupción durante 2021 fueron los de contacto con autoridades de seguridad pública con 59.2%, seguido de los trámites relacionados con la propiedad con un 25%.

Gráfico 54. Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

De acuerdo con la ENCIG 2021, la tasa de víctimas de corrupción en los tres trámites realizados por cada 100 000 habitantes son:

- a. Contacto con autoridades de seguridad pública- (60 986).
- b. Trámites ante el Ministerio Público (30 624).

c. Trámites municipales (20,290).

Finalmente, de acuerdo con la percepción de las personas encuestadas, las instituciones que con mayor frecuencia cometen actos de corrupción son:

Gráfico 55. Percepción sobre la frecuencia de actos de corrupción en diversas instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCIG 2021

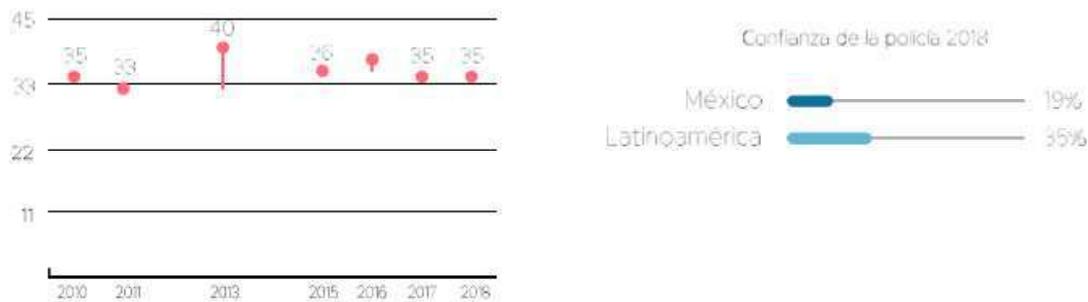
"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

El 82% de las personas encuestadas, considera que la corrupción reduce su confianza en el Estado, lo que ocasiona que haya una ausencia de credibilidad en las instituciones y no consideran que el gobierno trabaja en pro de los ciudadanos, lo que erosiona la confianza institucional.

las personas de 15 años y más consideran que se puede confiar en los servidores públicos o empleados de gobierno. Con relación a la temática de confianza, de acuerdo con el informe Latinobarómetro 2021, América Latina es la región del mundo más desconfiada, sobre todo respecto a sus instituciones públicas.

De acuerdo con la ENCUCI 2020, el 13.8% de

Gráfico 56. Confianza en la policía



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Latinobarómetro 2021

En ese mismo tenor, la ENCIG 2021, muestra que en el nivel de percepción de confianza de la sociedad en instituciones o diferentes actores las instituciones de gobierno de los tres niveles se encuentran en los últimos lugares. Esto ocasiona que cualquier acción del gobierno dirigida al combate a la corrupción sea desacreditada por la ciudadanía y no haya motivación a participar, reto al que se enfrenta la presente política pública. Es por ello que, "reconstruir la confianza en lo público es imperioso, puesto que donde la hay, se aumentan las posibilidades para la certidumbre y la acción. La confianza constituye la forma más efectiva de reducción de la complejidad" (Luhmann, 1996, p. 14).

en general se considera que es el gobierno el responsable de los problemas que aquejan a la población. Prueba de ello es que, los resultados de la quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) el 51% de las personas encuestadas, señalaron que los problemas de la sociedad deben ser resueltos por el gobierno y técnicamente un 34% menciona que es la sociedad es la que debe resolver sus propios problemas sin necesidad del gobierno.

Por lo anterior, es que los puntos de contacto, entre el gobierno y los particulares, se considera uno de los grandes riesgos de corrupción y por ello se encuentra entre las prioridades de esta PEA.

Aunado a lo anterior, se detectó en las encuestas, que las personas no se conciben como promotoras de la corrupción, sino que

Gráfico 57. Problemáticas sobre el gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en la ENCUP

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Por su parte, Transparencia Internacional señala en su Barómetro de Corrupción en América Latina y Caribe de 2019, señala que hay datos que evidencian que las mujeres sufren mayores actos de corrupción por algunas formas de soborno en trámites de ventanilla, "al ser tradicionalmente las cuidadoras principales de sus familias, son más propensas a pagar sobornos para servicios de salud y educación escolar pública, mientras que los hombres son más propensos a pagar sobornos para la policía y documentos de identidad" (TI 2019, 20), lo cual se asocia a roles de género.

Del mismo modo, existe una relación entre la corrupción, el sector privado y la ciudadanía. De acuerdo con el tema de la responsabilidad en el problema, el 65% de las personas encuestadas (MCC-Reforma, 2020) señala que las y los ciudadanos tienen un gran responsabilidad en la misma. Por ello, se entiende que es una responsabilidad conjunta.

Por lo que, para que un acto de corrupción se concrete deben existir dos partes, las cuales deben asumir la responsabilidad que corresponde a cada uno, desde luego que no todas personas privadas y/o servidoras públicas, son responsables en la misma proporción, pero cada persona, desde el espacio que ocupa puede aportar soluciones para disminuir el problema.

Es por ello que esta situación, debe ser revertida con acciones específicas para involucrar en el combate a la corrupción a todos los sectores sociales incluyendo el privado, ya

que representan un elemento fundamental para disminuir la corrupción, por lo que es necesario crear estrategias de concientización y sensibilización para que estos actos tengan un freno por parte de la misma ciudadanía.

Es fundamental, reconocer que la corrupción afecta directamente a la economía del Estado y a los bolsillos de las y los michoacanos, En una sociedad afectada por los problemas sociales, todos en mayor o menor medida, gobierno y sociedad, tienen responsabilidad en el problema de la corrupción a enfrentar.

De acuerdo con la ENCUP, casi el 70% "está de acuerdo y totalmente de acuerdo" que los ciudadanos permiten la corrupción, Aunado a ello, los costos de la corrupción a nivel nacional que se dan en pagos, trámites y solicitudes de servicios, en 2019 fue de 12,770 millones de pesos, esto equivale a 3,822 pesos promedio por persona afectada. El costo a consecuencia de la corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 2,244 millones de pesos, lo cual representa 1,294 pesos promedio por persona afectada. Por otro lado, el costo de corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 524 millones de pesos, lo que equivale a 766 pesos promedio por persona afectada. lo anterior evidencia el bajo nivel de conciencia respecto a que la corrupción empobrece y termina afectando el bienestar de todas y todos.

La siguiente tabla muestra estos datos y lo que implica para la ciudadanía y sus bolsillos:

Tabla 8. Costos de la corrupción en México

Pago, trámite, solicitud de servicios públicos y otros contactos con autoridades	Costo a consecuencia de la corrupción			Promedio de costo a consecuencia de corrupción		
	2017	2019	Cambio (%)	2017	2019	Cambio (%)
Nacional	7 780 601 583	12 789 716 766	64.1	2 450	3 822	56
Contacto con autoridades de seguridad pública	1 484 266 171	2 244 400 030	51.2	928	1 294	39.5
Trámites vehiculares	585 154 674	524 397 737	-10.4	670	766	14.3
Trámites de Educación Pública	96 827 242	158 961 740	N.D	1 527	2 075	N.D.
Pago de tenencia o impuestos vehicular	69 884 859	103 118 235	N.D.	651	688	5.7
Trámites en el Registro Civil	55 712 437	89 702 920	N.D.	489	755	N.D.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Anatomía de la corrupción, 2da edición

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

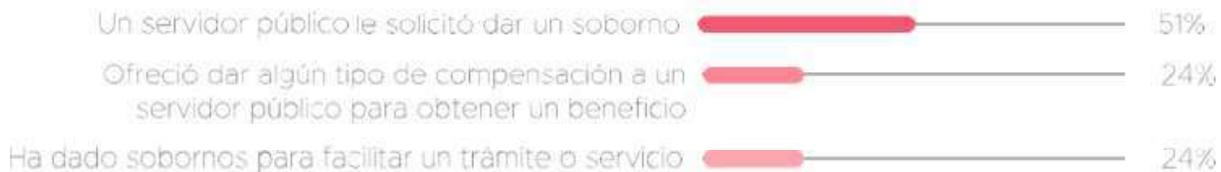
De acuerdo con estos datos, la corrupción empobrece no sólo a las personas, también al erario, al evitar pagar impuestos y cobros por conceptos de contratos, permisos o sanciones, se refleja en la calidad y cantidad de los servicios públicos.

No obstante, los actos de pequeña corrupción no reciben la misma atención que los actos de mayor corrupción, Park y Blenkinsopp (2011) señalan que la percepción de prácticas de corrupción en los gobiernos municipales y la satisfacción ciudadana con la prestación de un servicio público tienen una correlación negativa, ya que encuentran que la corrupción en este ámbito de gobierno se percibe frecuentemente

con violaciones a la ley y falta de ética profesional con el fin de obtener beneficios directos. El pago de sobornos es considerado la práctica de corrupción más frecuente y de la cual la gran mayoría ha sido víctima y muchas otras veces victimarios.

De acuerdo con los insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva, el 46.35% de los encuestados mencionan que en alguna ocasión les solicitó un servidor público dar un soborno, el 29% ofreció dar algún tipo de compensación a una persona servidora pública para obtener un beneficio personal y el 24% ha dado propinas o regalos para facilitar un trámite.

Gráfico 58. Pago de sobornos



Fuente: Insumos técnicos de la Comisión Ejecutiva

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

COPIA

Puntos de contacto gobierno-empresas

La corrupción a pequeña escala también se ha convertido en un problema que afecta a empresas de todos los tamaños, las cuales se convierten en víctimas o autoras de corrupción. Otro punto de los nodos con riesgo de prácticas de corrupción, por lo que es, entre los actos de corrupción más recurrentes en el contexto empresarial, se encuentran los estados financieros falsos o engañosos, evasión fiscal, fraudes en las adquisiciones, malversación de fondos, sobornos entre otros.

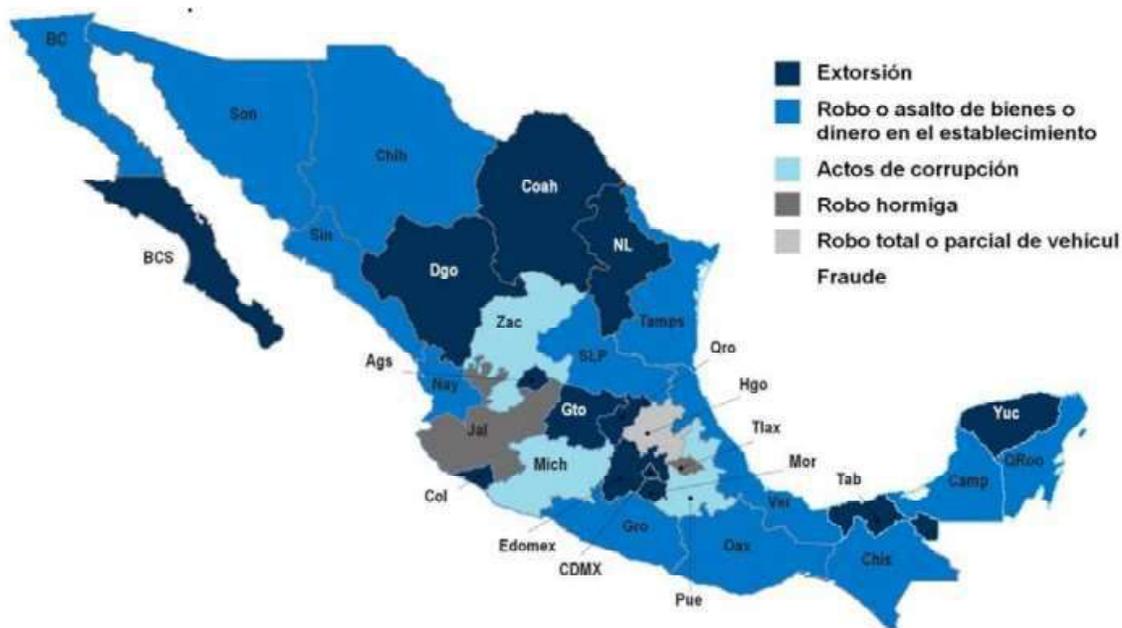
De acuerdo con la tercera encuesta de MCCI y Reforma 2021, cuando se cuestiona sobre *¿Cuánta corrupción cree usted que hay entre los grandes empresarios?* el 77% considera que hay mucha o algo, la respuesta sobre la misma pregunta pero con los pequeños negocios, cambia en un 51%. Esto radica en que hay una diferencia en la percepción que tenemos entre la corrupción de las grandes empresas y la que se da en los pequeños comercios debido a que se asocia la corrupción con la que cometen los grandes empresarios y de los que se originan grandes escándalos de corrupción y que además se le da mayor visibilidad a través de los medios de comunicación.

Como se ha comentado, la corrupción es el resultado de tres factores: *oportunidad, beneficio y riesgo*. Los beneficios se derivan del lucro que puede obtener el corrupto y a su vez el que paga obtiene un beneficio por igual. El riesgo esta dado por la posibilidad de que el acto de corrupción sea descubierto y la fuerza del castigo (Argandoña, 2007). En estas condiciones las grandes empresas tienen mayor posibilidad de controlar y/o manipular el marco legal que las regula, cuando las reglas de los procedimientos son poco claras se incrementa la discrecionalidad de las actuaciones (procesos de contratación pública, multiplicando exigencias en permisos y autorizaciones, etc.). La afectación a largo plazo se da por igual para las grandes y pequeñas empresas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2020 (ENVE), durante el 2019, 51.5% de las unidades económicas grandes fue víctima de delito, 56.4% de las medianas, 48.3% de las pequeñas y 29.6% de las micro. En Michoacán, de los dos delitos más frecuentes, se encuentran los actos de corrupción.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

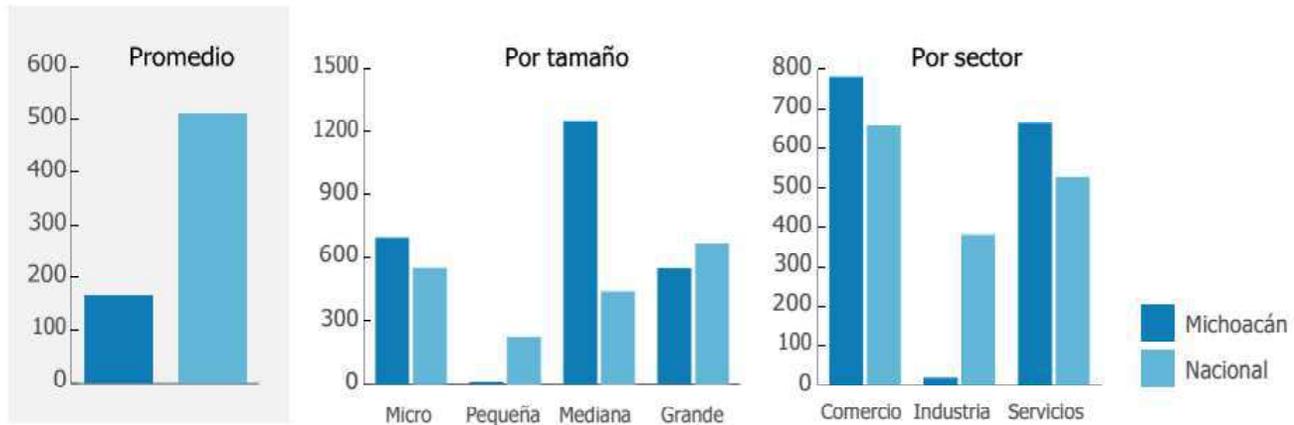
Gráfico 59. Delito más frecuente por entidad federativa



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), 2020.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE, 2020) señala que las unidades económicas víctimas de actos de corrupción en Michoacán durante el 2020, es como lo señala el siguiente gráfico:

Gráfico 60. Unidades económicas víctimas de corrupción



Fuente: ENCRIGE 2020.

Aunado a ello, la tasa de incidencia de actos de corrupción al realizar trámites o inspecciones por cada 10,000 unidades económicas, de acuerdo con el tamaño, las medianas empresas son las que en un porcentaje mayor inciden en actos de corrupción al reportar 23,216 actos de corrupción, siendo el sector de servicios en el que mayor se cometen (ENCRIGE, 2020).

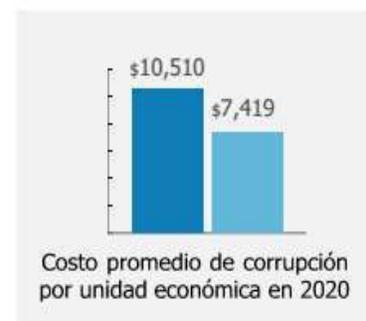
A su vez, de acuerdo con datos de INEGI (ENCRIGE, 2020,) en Michoacán los costos para las unidades económicas derivados de incurrir en actos de corrupción fue de 11.3 millones de pesos durante el 2020, a su vez, el costo promedio de corrupción por unidad económica fue de **\$10,510 pesos**.

Gráfico 61. Costos de corrupción

Intervalo del costo promedio de corrupción por unidad económica (miles de pesos)



Fuente: INEGI- ENCRIGE 2020



Por su parte, la misma encuesta da continuidad a la captación de indicadores en materia de gobierno, sobre el impacto del marco regulatorio y la calidad de los servicios públicos como contexto para la competitividad de las unidades económicas, tomando como categorías de análisis, los trámites, pagos, servicios e inspecciones realizadas por los gobiernos, las

características, calidad y satisfacción con los servicios públicos básicos, la infraestructura privada de internet, la experiencia con actos de corrupción y el interés de las unidades económicas de participar en licitaciones gubernamentales (ENCRIGE, 2020). De esta Encuesta se desprenden los siguientes datos para Michoacán y sus unidades económicas:

Gráfico 62. Indicadores por unidad económica



Fuente: INEGI-ENCRIGE 2020

Además, el costo promedio del delito por unidad económica con alguna afectación a consecuencia del gasto en medidas de protección y/o pérdidas a consecuencia del delito durante el 2019 para la entidad fue de 56,226 pesos (ENVE 2020, INEGI).

En la misma línea, resulta imperante señalar que una de las novedades que se observan con la reforma a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es la posibilidad de vincular a la ley y hacerlos sujetos de sanción por responsabilidad administrativa a los particulares cuyos actos estén relacionados con las faltas administrativas de los servidores públicos y los hechos de corrupción, toda vez que en muchos actos de corrupción generalmente hay particulares vinculados.

Las prácticas de corrupción afectan de manera directa a las empresas. El “presunto” beneficio en el mediano y largo plazo, se traducen en mayores costos sociales, porque se erosiona la reputación y la capacidad de supervivencia de la organización. Los beneficios que se obtienen a través de sobornos terminan siendo más costosos, una conducta corrupta que se practica por primera vez puede ser rentable en

el momento, pero deja de serlo cuando es una situación repetida, porque el entorno se debe adaptar a la situación y la corrupción termina extendiéndose.

En ese sentido, la evidencia muestra que la corrupción proporciona beneficios sólo a corto plazo, en caso de que sea así, y solo para empresas específicas (Hanousek y Kochanova, 2015). A largo plazo, la corrupción se convierte en un obstáculo para generar desarrollo y el crecimiento económico es restringido. Las empresas corruptas a la larga se convierten en poco atractivas para los empleados, inversionistas y clientes, sin dejar de lado el impacto social y la sustentabilidad económica y ambiental que provoca. El Centro de Recursos Anticorrupción U4 enfatiza que “los niveles de corrupción a nivel de las firmas están estrechamente relacionado con el bajo crecimiento de la firma, incluso a corto plazo” (U4, 2017).

La cultura de ilegalidad es una de las principales causas que promueven y fortalecen la corrupción. A medida que las prácticas de corrupción son la estrategia para tener ventajas

“Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)”

competitivas, se crea el efecto de bola de nieve, incitando a otras empresas a ser partícipes de los mismos actos. La corrupción debilita la competencia, quien se niega a pagar sobornos son excluidos del mercado. Esta competencia intensa en el mercado, lleva a las empresas a que puedan incurrir en actos de corrupción a fin de maximizar la eficiencia operativa, salvaguardar el desarrollo y conquistar nuevos mercados (Pakstaitis, 2019).

Dentro del sector privado, también los individuos pueden racionalizar su conducta para justificar la comisión de actos de corrupción dentro de las organizaciones. Para ello, se consideran tres actitudes racionalizadas:

- “Todos los demás lo hacen”, cuando se normaliza el comportamiento dentro de una empresa y no hay sanción sobre ese comportamiento, *Alliance for Integrity* (2016) señala que cuando las personas perciben que sus competidores están incurriendo en prácticas corruptas, se justifican las acciones similares sobre la base de asegurar el bienestar de la empresa, así como el suyo, mientras siguen pensando que son “buenas” personas (Johannsen y otros, 2016);
- “No es mi responsabilidad”, los individuos racionalizan que su participación dentro de actos de corrupción está fuera de su control;
- “El fin justifica los medios”, el comportamiento corrupto se justifica por los beneficios que puede traer consigo, una situación en la que se cree que todos ganan y nadie sale herido (*Alliance for Integrity*, 2016).

Estas actitudes generan una cultura corporativa que normaliza la corrupción mediante tres procesos:

- **Institucionalización:** la integración de prácticas corruptas en los procesos y estructuras de la compañía;
- **Racionalización:** Ideologías convenientes que justifican las prácticas corruptas, y
- **Socialización:** se socializa con los nuevos empleados para inducirlos

en sistemas y normas que toleran o permiten la corrupción. La presión de pares puede inducir a los empleados a realizar prácticas corruptas mediante la socialización. En el contexto de la corrupción en el sector privado, la presión de pares se refiere a las acciones tomadas con base en las órdenes de un ejecutivo o gerente (Johannsen y otros, 2016).

El reto está en elegir de forma correcta las estrategias para cortar de tajo esas conductas que han venido a socavar el imperio de la ley y los ambientes de control. Por lo cual, es importante que desde el seno de las propias instituciones se fortalezcan los valores y principios para garantizar una atención y un servicio profesional que abone a las buenas prácticas del gobierno, lo cual generará confianza y credibilidad en las instituciones.

Para combatir y hacer frente al problema de la corrupción dentro de las organizaciones, se han adoptado medidas para integrar una cultura corporativa de integridad. Prueba de ello es el capítulo anticorrupción en el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), este apartado está dedicado a que los tres países adopten o mantengan estándares para prevenir y combatir el cohecho internacional y la corrupción en el comercio internacional e inversiones, reconociendo la necesidad de tener mayor integridad en el sector público y privado a partir de responsabilidades complementarias. El T-MEC hace referencias a las Convenciones Internacionales Anticorrupción.

El sector privado juega un papel fundamental en este sentido, ya que considerarse parte del problema implica también ser parte de la solución, es necesario crear conciencia sobre el problema y los costos que la corrupción produce en la economía y que al evitar estas conductas que parecen fáciles en el momento, las consecuencias a largo plazo son irreversibles. Formar una cultura de legalidad, es ser una sociedad íntegra en cada una de sus acciones, se requiere de la colaboración de todos para contrarrestar las prácticas de corrupción y fomentar una ética pública basada en valores que coadyuven a fortalecer el Estado de Derecho, como es el caso de los compromisos asumidos por el Estado mexicano.

Limitada participación y desafección ciudadana

El papel de la ciudadanía dentro de los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es reciente en el contexto mexicano y casi inexplorado en el ámbito subnacional. Por lo cual, este apartado comienza afirmando que la presencia ciudadana y la apertura permanente constituye un elemento fundamental en todo el ciclo de política pública, constituyendo un mecanismo de empoderamiento social, más aún cuando se refiere al tema de corrupción pública. Ya que, sin la presencia de la ciudadanía, en concordancia con la delimitación sistémica del problema público, la presente Política carecería de un elemento fundamental para su atención.

El concepto de participación ciudadana es abordado desde la connotación positiva de involucrarse en causas, temas y problemáticas comunes del espacio público "desde esta identidad de ciudadanos, es decir, como integrantes de una comunidad política" (Villareal, 2010) y en sentido democrático clásico como "la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo" (Bobbio, 1989, p.188) se instaure como valor de su funcionamiento, entre mayor es la participación es un sistema más democrático.

Participación y democracia son conceptos que forman una simbiosis indivisible. Parten de la idea de que el modelo más idóneo es aquél que surge de la sociedad, que cuenta con una renovación continua a través de elecciones libres y que la ciudadanía se ubica en una esfera de igualdad política por medio de la cual delega elementos de su soberanía.

Del amplio espectro de enfoques de teoría de la democracia y sus variantes, en términos de la intensidad de la participación posible y deseable, así como de las posturas de representación, en los elementos de delegación y en los de acción

directa, se deriva una serie de particularidades que agrupan a la participación pública, en dos dimensiones genéricas: la participación política y la participación ciudadana.

La primera evoca los derechos políticos de elección, de agrupación, de determinación y de representación. Actitudes que se han visto dirigidas en marcos normativos y organizacionales con relación a procesos periódicos de cambio de las personas que representan a la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos. La participación política entonces, comprende directamente mecanismos que dan la opción de ejercer el derecho a participar del poder político. Entre los mecanismos de participación se encuentran, además del voto y de la agrupación partidista, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, entre otros.

Pese a que el voto sigue siendo la voz del contrato de la soberanía popular por antonomasia, la participación ciudadana contemporánea plantea que ésta va más allá de la lógica de representación partidista-electoral y de la democracia entendida como un ejercicio delegativo de cada cierto período. Los mecanismos, herramientas, necesidades y contextos de las sociedades actuales persiguen involucrarse, además, en la toma de decisiones, en influir en sus representantes, en seleccionar, disuadir y evaluar las prioridades de las políticas públicas y acciones gubernamentales en sus localidades, países y causas comunes.

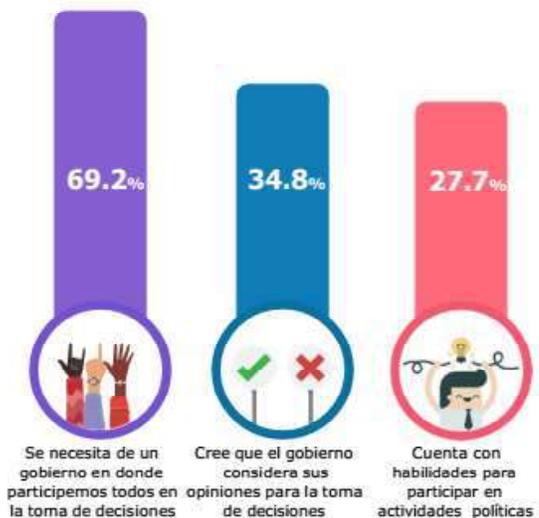
Por tal motivo, la participación ciudadana complementa a la política, ya que pertenece a un análisis crítico de los diferentes parámetros que legitiman la preeminencia de la representación sobre la participación real y efectiva de la ciudadanía en las instituciones decisorias del gobierno sin que medie un período electoral.

Tal es el caso del ejercicio del derecho a saber, de participar, de agruparse, de libertad de expresión o de pedir cuentas a los poderes públicos. Con ello, se reafirma la insuficiencia de la representación política como motor exclusivo del sistema democrático, más aún cuando goza de poca legitimidad.

la idea de que para gobernar un país se necesita un gobierno en donde participen todos en la toma de decisiones, no obstante, sólo el 34.8% cree que el gobierno considera sus opiniones para la toma de decisiones y 27.7% considera que cuenta con los conocimientos y habilidades para participar en actividades políticas.

De acuerdo con la ENCUCI 2020 el 69.2% de la población de 15 años y más está de acuerdo con

Gráfico 63. Percepción de inclusión en la toma de decisiones



Fuente: Elaboración propia, con base en la ENCUCI 2020

La participación ciudadana es una acepción amplia de la democracia tiene un rol de incidencia directa. Tradicionalmente puede entenderse como la inclusión de voces agrupadas bajo una lógica de acción colectiva concreta, como Organizaciones de la Sociedad Civil, de grupos profesionales, movimientos sociales, causas públicas en materias específicas, asuntos vecinales, comunitarios o de la región; o bien, ciudadanía sin una vinculación formal a ningún grupo o red, pero cuyos intereses o problemática invitan a interesarse y ser parte de la voz de la opinión pública; sin embargo, tiene poca densidad normativa, contrapeso y en pocas ocasiones es una voz crítica al ejercicio político y gubernamental. Si se focaliza en variables para que la participación surja y se desarrolle, hay tres variables dependientes que inciden:

- La primera, son las circunstancias sociales de los individuos;

- La segunda corresponde a las actitudes políticas (predisposiciones comunitarias y en orientaciones personales cognitivas, valorativas y evaluativas), y
- La tercera, aunque implícita en la acción, se desprende de una decisión de participar.

Para hacer posible una gobernanza democrática es necesario que la sociedad civil asuma el papel que juega dentro de la esfera pública con el fin de construir ciudadanía, que en el sentido más estricto se concibe como la pertenencia a una comunidad política lo que genera derechos de participación y se garantiza la protección del Estado ante cualquier injerencia. Hannah Arendt comprende que para ejercer estos derechos depende de la capacidad que tiene la comunidad para hacerlos valer y sobre todo de influir en el destino de la comunidad (1949).

Por su parte Ziccardi (1998), señala que la participación ciudadana comprende dos posturas; la institucionalización y la autonomía, es decir, puede ser institucionalizada, al estar bajo la tutela de un marco legal y normativo o puede ser autónoma, que es aquella organizada por la propia sociedad; en ese sentido, la misma autora formula tres funciones de la participación ciudadana formal: "a) otorgar legitimidad al gobierno; b) promover una cultura democrática y; c) hacer más eficaces la decisión y la gestión pública" (Ziccardi, 2004, p. 50).

De acuerdo con Villareal (2010), estos instrumentos formales pueden llevarse a cabo de forma individual o colectiva, y favorecen la participación organizada, entre los instrumentos que menciona están:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas. (2010, p. 33)

Estos instrumentos constituyen puntos de conexión entre el ciudadano organizado y las instituciones de gobierno, para evitar la monopolización de las decisiones públicas. "Unos son controles *ex ante* porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles *ex post* porque dan seguimiento a las acciones y resultados" (Cunill, 2000, p. 452). Esta autora afirma que, para que los controles sean eficaces va a depender tanto

de la externalidad con la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal.

La sociedad debe asumirse como sujeto de control sobre las acciones que realiza el Estado a través de la evaluación de políticas o cuando toma decisiones de gestión pública. Este control social aprueba mecanismos de participación ciudadana en los que se ven involucradas aquellas organizaciones civiles, observatorios ciudadanos, comités, consejos consultivos, etc., que se encargan de vigilar precisamente el quehacer gubernamental y además tienen injerencia en la toma de decisiones, su intervención es precisamente determinar los fines e intereses sociales a través de argumentos racionales.

En un modelo democrático es fundamental crear los mecanismos para incentivar el debate público entre ciudadanos libres que tomen decisiones legítimas. En este intercambio de ideas y opiniones es importante que participen no sólo los expertos sino todos aquellos ciudadanos que se consideran afectados por un problema, confiando en la capacidad de raciocinio y de fundamentar sus argumentos con base en evidencia.

La literatura en relación con la participación ciudadana dentro de la toma de decisiones de los asuntos públicos es extensa, variada y ha evolucionado con las múltiples corrientes ideológicas; desde posturas que desconocen la existencia en la arena pública del "ciudadano" (Escalante, 1993) hasta las que ciñen los mecanismos estipulados de poco efectivos al ser "muy legalistas y cuadrados", o bien, del cambio de la lógica de políticas públicas de "abajo hacia arriba" (Peters, 1995) o una apertura total de las instituciones públicas a la inteligencia colectiva y de las individualidades (Ramírez-Alujas, 2012).

Precisamente en ese punto, Aguilar, señala que la política pública es el conjunto de "acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; (...) lo que da origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad" (2009, p.14). En ese mismo tenor Uvalle señala que "lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la

implementación y la evaluación" (2005, p.355).

Resulta importante de acuerdo con esta visión de participación, resaltar que las voces ciudadanas han sido fundamentales para la construcción del presente diagnóstico, conocer la situación problemática que se vive en torno al fenómeno de la corrupción es necesario, y no solo conocerlo desde una arista sino desde distintas perspectivas para asimilar la complejidad del mismo problema, en un inicio se precisó que esta Política aun cuando utiliza la cobertura de la PNA, tiene características que la hacen única puesto que la visión de nuestra entidad concibe a la corrupción de forma particular a diferencia de las demás entidades federativas.

Los politólogos Mathew McCubbins y Thomas Schwartz han ejemplificado el problema de la corrupción pública desde la perspectiva de la participación ciudadana, con la analogía de las alarmas de detección de fuego y los carros de bomberos. Para combatir los incendios, una ciudad tiene dos opciones: estacionar un carro de bomberos en cada esquina para que al primer indicio de humo acuda el carro más cercano y apague el siniestro; o bien, colocar una alarma de incendio en cada esquina para que los vecinos la activen en caso de ser necesario. "En México se ha optado más por colocar carros de bomberos en cada esquina en lugar de involucrar a la sociedad en la labor de vigilancia del desempeño de sus gobiernos y activar alarmas cuando haya indicios de corrupción o comportamientos oportunistas" (McCubbins y Schwartz, 1984, p. 165-169). Por lo cual, se plantea, que el camino no está en la creación de más instituciones o leyes de control o en más oficios que llenar, sino en descentralizar la vigilancia instalando alarmas anticorrupción en todas las esquinas de la sociedad y cambiar la lógica del sobre control en el sistema de rendición de cuentas.

La participación de la sociedad civil a través de todos los sectores, han fortalecido el diseño y elaboración de esta Política. Como parte de sus atribuciones, el Comité de Participación Ciudadana del propio Sistema, llevó a cabo diversas estrategias de involucramiento ciudadano en el tema del combate a la corrupción, con la finalidad de acercarse y de concientizar a la sociedad sobre el problema que se enfrenta, prueba de ello, son todos los ejercicios ciudadanos que se realizaron como

insumos para esta Política y que serán parte de las estrategias y líneas de acción que se deberán implementar para combatir este flagelo social en el Estado.

La participación ciudadana es uno de los grandes temas que aún no se han logrado consolidar. En este sentido son dos cuestiones las que se expondrán, la primera es la limitada participación ciudadana en el espacio público y la segunda, que es consecuencia de la primera, la desafección ciudadana por los asuntos públicos.

Limitada participación ciudadana

El concepto de gobernanza es aquel en la que participan los actores gubernamentales y ciudadanos, es una nueva forma de entender la relación entre gobierno-sociedad. En esa idea, como parte esencial de este concepto existen teorías que afirman que las políticas públicas deben ser resultado de proyectos que tomen en cuenta la voz únicamente de los expertos y de grupos bien organizados para que sus propuestas puedan hacerse valer. Por el contrario, hay ideas que fortalecen la igualdad de oportunidades para quien desee participar en el proceso de elaboración de las políticas. (Villareal, 2010).

Mariñez (2009) señala que, para consolidar instituciones democráticas de calidad, éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas. Pero es necesario que esos espacios sean ocupados por PERSONAS interesadas en utilizar estas herramientas y que se sientan con la posibilidad de transformar esos mecanismos institucionalizados que muchas veces tienen las puertas angostas y con muchos filtros. De ahí, la importancia de desarrollar políticas y mecanismos igualitarios para que la participación ciudadana sea un eje transversal en toda la actividad gubernamental, pero esto solo se logrará con una visión desde la sociedad.

Respecto al tema de la participación institucionalizada, la Métrica de Gobierno

Abierto 2021, coordinada por el INAI y elaborada por el CIDE, tiene como objetivo crear un Índice de Gobierno Abierto que aporte elementos de análisis con base en dos ejes: la transparencia y la participación ciudadana. Este Índice es abordado desde la perspectiva gubernamental

y perspectiva ciudadana, para lo cual se promedian los subíndices de transparencia y de participación ciudadana, con sus componentes y características propias.

Gráfico 64. Índice de Gobierno Abierto y subíndices



Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2021

La dimensión de participación ciudadana, busca conocer los mecanismos formales mediante los cuales la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, así como la posibilidad que tiene de hacerlo a través de métodos de contacto tradicionales. Para medir lo anterior, la Métrica utiliza un subíndice de participación ciudadana, el cual evalúa tanto la existencia y

funcionamiento de mecanismos de participación en cada sujeto obligado, así como el nivel en el que las personas pueden comunicarse con los sujetos obligados para hacer propuestas sobre su quehacer. Este valor es desde la perspectiva gubernamental y desde la perspectiva ciudadana.

Gráfico 65. Subíndice de participación por perspectivas



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2021

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Como se muestra en el gráfico anterior, el resultado del subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana a nivel nacional es de 0.58 (valor que va de 0 a 1, siendo el 1 la máxima calificación), la cual es superior a la perspectiva gubernamental que es de 0.19. Esto indica que, aunque existen mecanismos de participación ciudadana dentro de las instituciones muchas veces estos no se encuentran en funcionamiento o no se toman en cuenta las decisiones o acuerdos que ahí se generan. En tal sentido, Peters advierte que, "en la gobernanza existe el riesgo de que la participación ciudadana se traduzca en un pacto de simulación, donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo" (2004, p. 87).

Por lo que se refiere al subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental, éste evalúa la existencia y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo con la información que proporciona en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), está conformado por cinco variables:

Mecanismos, que se refieren a si el sujeto obligado reporta al menos un mecanismo de participación ciudadana vigente. *Actores*, mide si el mecanismo considerado permite una participación no dirigida (es decir, una participación que no se centra en un individuo en específico y que no sean participantes preseleccionados); el *formato*, se refiere al grado en el que el mecanismo involucra a la ciudadanía, es decir, si es un mecanismo para consultar, involucrar, o colaborar/co-crear con la ciudadanía; *funcionamiento*, evalúa si hay evidencia de que el mecanismo considerado esté siendo utilizado y; *seguimiento*, analiza si existe evidencia de que al menos una de las decisiones,

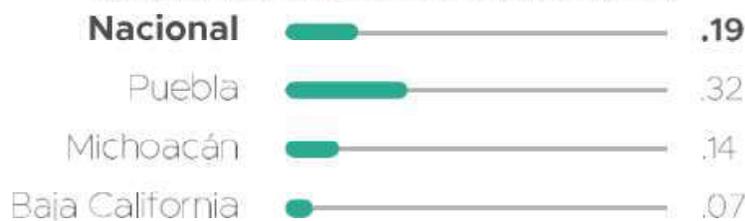
opiniones o propuestas u observaciones vertidas en el marco del mecanismo de participación ciudadana, haya sido considerada en el proceso de toma de decisiones o haya detonado una acción por parte del sujeto obligado.

Conforme a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, emitida en 2016, la participación ciudadana es un derecho y una obligación de toda la ciudadanía, y los mecanismos previstos al respecto son: 1) Iniciativa Ciudadana, 2) Referéndum, 3) Plebiscito 4) Consulta Ciudadana 5) Observatorio Ciudadano y 6) Presupuesto Participativo.

La Ley citada, señala estos mecanismos ligados a las instituciones y de manera puntual, establece que los gobiernos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y los Ayuntamientos) deberán convocar públicamente, dentro de los treinta días a partir del inicio de su administración, para la integración de su Observatorio Ciudadano correspondiente. En este sentido, el seguimiento del Instituto Electoral Local apunta a que los observatorios ciudadanos en Michoacán no superan 10 en número, lo que refuerza el puntaje del subíndice la dimensión de participación ciudadana. (Pérez, et al, 2021).

El subíndice se calcula mediante un promedio ponderado de las cinco variables mencionadas anteriormente en el que 1 indica que en el SIPOT existe evidencia de que al menos un mecanismo de participación existe, funciona, tiene seguimiento y permite la co-creación o colaboración, y 0 que no se reporta ningún mecanismo. El siguiente gráfico muestra una baja existencia e inadecuado funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana, en particular, Michoacán obtiene una calificación de 0.14 que se encuentra por debajo de la media nacional.

Gráfico 66. Subíndice de participación desde la perspectiva gubernamental por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2021

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

De acuerdo con la información que se publica, aproximadamente el 64% de los sujetos obligados no reportan ningún mecanismo formal de participación, el 23% reportan un mecanismo con evidencia de funcionamiento y sólo el 4% tiene evidencia de seguimiento. En efecto, los resultados del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario

Estatal 2019, concuerdan con la Métrica, ya que, para el cierre de 2018, el 100% de las Administraciones Públicas Estatales reportó haber abierto espacios para la participación y/o consulta ciudadana, sin embargo, no existen mecanismos que vinculen las propuestas en la toma de decisiones gubernamentales.

Gráfico 67. Espacios de participación ciudadana en la APE



Fuente: Elaboración propia con base en el CNGSPSE 2019

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

Estos valores muestran los grandes retos a los que se enfrentan las instituciones para promover mecanismos eficaces, es decir, que no sólo sea una obligación más por transparentar, sino que realmente sean efectivos. Porque aun cuando existen mecanismos de participación, son pocos los que toman en cuenta las opiniones y recomendaciones o detonan en alguna acción de vinculación.

El concepto de participación es indeterminado, es decir, podemos encontrar ejercicios formales e informales de ellos y siguen siendo participación ciudadana. En los resultados de la Métrica, se observó que muchos sujetos obligados entienden la participación ciudadana de una forma distinta, principalmente los municipios, reportando que sus fiestas tradicionales, las solicitudes de acceso a la información entre otros, son mecanismos de participación ciudadana. Si nos vamos a las cuestiones formales, no son mecanismos de participación,

sin embargo, al concebir de manera informal la participación muchos de ellos podrían involucrar a los ciudadanos en aras de mejora incluso de la propia comunidad.

Retomando el informe de la Métrica de Gobierno Abierto 2021, por lo que se refiere al subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana, este evalúa la posibilidad que la ciudadanía tiene de incidir en los procesos de decisión de los sujetos obligados. De acuerdo con la información que proporciona esta métrica, se analizan cuatro atributos del contacto ciudadano con la institución de gobierno. El primero llamado **método de contacto**, éste evalúa si existen canales de comunicación en la institución para recibir propuestas de parte de los ciudadanos (correo electrónico, buzón, chat en línea, etc.) y se le otorgan 0.20 puntos por cada método con el que cuentan; el segundo, el de **recepción**, evalúa si hay evidencia de que las propuestas son recibidas y además si son contestadas ya

sea a través de correo o llamada telefónica; la tercera, la **activación de un mecanismo**, evalúa si se activa algún proceso para considerar las propuestas (el sujeto obligado agenda cita, se declara incompetente o canaliza la propuesta a la instancia correspondiente); y, finalmente, la **celeridad**, que mide la velocidad con la que el sujeto obligado confirma de recibida la respuesta. (Métrica de Gobierno Abierto, 2021).

En el siguiente gráfico se observan los resultados de este subíndice en donde el promedio nacional es de 0.47, y para el caso específico de Michoacán es de 0.43, esto indica que en lo general las instituciones sí cuentan con mecanismos para recibir propuestas y envían acuse de recibido, sin embargo, sólo 29% de las propuestas que se envían terminan activando un proceso de contacto para dar trámite a la propuesta.

Gráfico 68. Subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto, 2021

Desafección ciudadana

Derivado de la baja vinculación que tienen los mecanismos de participación ciudadana, surge un fenómeno social que determina esta apatía del ciudadano de involucrarse en los asuntos públicos.

“La desafección representativa es el sentimiento de rechazo o distanciamiento que experimentan los ciudadanos ante las instituciones y los agentes de representación política”. (Monsiváis, 2017, p.1). En ese sentido, la desafección ciudadana se comprende como la apatía, desinterés y una conducta de distanciamiento afectivo y cognitivo de todo lo relacionado con asuntos públicos. Así como un escepticismo individual

sobre la atención que tienen sus demandas, y la falta de confianza hacia los representantes e instituciones públicas. De acuerdo con datos del Latinobarómetro 2015, México es el tercer país con mayor desafección representativa.

Por su parte Torcal y Moreno (2006) consideran que la desafección representativa es una expresión de desafección política, es decir, el “sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, aunque sin cuestionar el régimen político” p. 6). Muchas veces si se percibe que esa política se construye a espaldas de los ciudadanos y ocasiona una pérdida de interés en los temas públicos.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"