



# PROGRAMA ANTICORRUPCIÓN MUNICIPAL

---

## ISLA MUJERES



**ISLA MUJERES**  
Ayuntamiento 2021-2024  
CUIDAR A LA GENTE



**CIUDADANOS POR LA  
TRANSPARENCIA**

# CONTENIDO

Índice de gráficas y mapas	4
Índice de tablas	5
Siglas	6
1. Introducción	8
2. Diagnóstico Local	14
La corrupción en el Estado de Quintana Roo y medidas tomadas para su combate: la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO), el Programa de Implementación de la PAEQROO y los Programas Anticorrupción Municipales.	
> El problema de la corrupción.	14
> El problema de la corrupción en la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO).	15
> Definición normativa de la corrupción.	16
Panorama nacional y estatal de la corrupción.	
> El caso del Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo.	25
Mecanismos para la medición de la corrupción	27
Principales problemáticas en el municipio de Isla Mujeres	31
<b>Causa 1:</b> Ilegalidad e impunidad.	32
<b>Causa 2:</b> Discrecionalidad y abuso de poder.	36
Carencias en la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización	
Profesionalización e integridad en el servicio público	
Procesos de gestión del ciclo presupuestario: planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación.	
<b>Causa 3:</b> Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad.	43
<b>Causa 4:</b> Débil involucramiento social en el control de la corrupción.	48
3. Diseño Estratégico	57
<b>Eje 1:</b> Combatir la corrupción y la impunidad.	58
<b>Eje 2:</b> Combatir la discrecionalidad y el abuso del poder.	61
<b>Eje 3:</b> Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.	66
<b>Eje 4:</b> Involucrar a la sociedad y al sector privado.	69
4. Implementación	72
5. Siguiendo pasos	73

## ÍNDICE DE GRÁFICAS Y MAPAS

<b>Mapa 1.</b>	Los costos de la corrupción en México.	21
<b>Gráfica 1.</b>	Percepción de los problemas más importantes por entidad federativa.	22
<b>Gráfica 2.</b>	Percepción sobre la frecuencia de corrupción en instituciones y sectores.	23
<b>Gráfica 3.</b>	Percepción sobre la frecuencia de corrupción en instituciones y sectores.	23
<b>Gráfica 4.</b>	Percepción del nivel de corrupción por Municipio Quintana Roo, 2019.	27
<b>Gráfica 5.</b>	Nivel de confianza hacia diversos sectores.	28
<b>Gráfica 6.</b>	IPC para países miembros de la OCDE, 2020.	31
<b>Gráfica 7.</b>	Índice Mexicano de Corrupción y Calidad Gubernamental, 2018.	32
<b>Gráfica 8.</b>	Porcentaje de respuestas negativas a la pregunta: si tuvieras conocimiento de un acto de corrupción ¿lo denunciarías?	36
<b>Gráfica 9.</b>	Información Presupuestal del Municipio de Isla Mujeres, 2009-2020.	37
<b>Gráfica 10.</b>	Gráfica 10. Tasa de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron.	38
<b>Gráfica 11.</b>	¿Te han solicitado alguna vez un moche para realizar un trámite? Porcentaje de respuestas positivas por municipio. Quintana Roo, 2019.	
<b>Gráfica 12.</b>	Contratos publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia, 2021. Municipio de Isla Mujeres.	46
<b>Gráfica 13.</b>	Contratos publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia, 2022. Municipio de Isla Mujeres.	49
		50
		53
		54

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b>	Herramientas metodológicas para medir la corrupción.	<b>29</b>
<b>Tabla 2.</b>	Situación laboral de las y los trabajadores del gobierno municipal de Isla Mujeres, 2019.	<b>39</b>
<b>Tabla 3.</b>	Modelo de gobierno abierto.	<b>42</b>
<b>Tabla 4.</b>	Selección de indicadores del Barómetro de Información Presupuestal Municipal: Isla Mujeres, 2020.	<b>42</b>
<b>Tabla 5.</b>	Principales trámites en los cuales se les ha solicitado dinero, por fuera de lo establecido en la ley, por Municipio. Quintana Roo, 2019.	<b>44</b>
<b>Tabla 6.</b>	Espacios para la participación y/o consulta ciudadana y número de propuestas recibidas en las administraciones públicas municipales, 2018.	<b>47</b>

## SIGLAS

<b>ASEQROO</b>	Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo.
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación.
<b>CC</b>	Comité Coordinador.
<b>CICM</b>	Catálogo de Información sobre la Corrupción en México.
<b>COFECE</b>	Comisión Federal de Competencia Económica.
<b>CPC</b>	Comité de Participación Ciudadana.
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>CDDPAE</b>	Consulta Digital para el Diseño de la Política Anticorrupción. del Estado de Quintana Roo.
<b>CNGMD</b>	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .
<b>COPLADEMUN</b>	Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.
<b>EFSL</b>	Entidades de Fiscalización Superiores Locales
<b>ENCIG</b>	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.
<b>ENOE</b>	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
<b>ENVIPE</b>	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública.
<b>FECC</b>	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
<b>IDAIPQROO</b>	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Quintana Roo.
<b>IMCO</b>	Instituto Mexicano para la Competitividad.
<b>INAFED</b>	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
<b>IPC</b>	Índice de Percepción de la Corrupción.
<b>LAASSP</b>	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
<b>LGCG</b>	Ley General de Contabilidad Gubernamental.
<b>LGRA</b>	Ley General de Responsabilidades Administrativas.
<b>LGSNA</b>	Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
<b>LOPSRM</b>	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
<b>LSAEQROO</b>	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<b>OGP</b>	Open Government Partnership.
<b>OIC</b>	Órgano Interno de Control.
<b>PAEQROO</b>	Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.
<b>PAM-IM</b>	Programa Anticorrupción del Municipio de Isla Mujeres.
<b>PI-PAEQROO</b>	Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.
<b>PNA</b>	Política Nacional Anticorrupción.
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>PUCA</b>	Portal Único de Contratación Abierta.
<b>RCA</b>	Red Ciudadana Anticorrupción.
<b>SESNA</b>	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública.



# INTRODUCCIÓN

La corrupción es un problema sistémico que suele afectar a todas las sociedades, sistemas políticos y niveles de gobierno sin distinción.

Se trata de un tema multidimensional, es decir, que tiene diversas causas, entre las que se encuentran la falta de profesionalización de las personas servidoras públicas, normatividad deficiente o que impide un eficiente ejercicio de atribuciones, opacidad institucional, poco involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, impunidad, entre otras.

En el caso de México, la corrupción ha permeado diversas esferas de la vida social generando desconfianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones públicas que debieran ejercer el poder de manera justa y equitativa.

La desconfianza en el gobierno suele tener consecuencias graves, sobre todo en tiempos de crisis, pues deslegitima la actuación gubernamental dando espacio a que otros actores aprovechen el vacío de poder para incumplir la ley o incluso para generar instituciones informales, ajenas al Estado, pero que terminan por permear en la vida cotidiana y atentan en contra de la cultura cívica y política de la población en general.

Por otra parte, las prácticas de corrupción en la administración pública originan un tratamiento diferenciado entre las personas, donde generalmente se benefician quienes poseen más recursos o tienen mejores y mayores influencias. Esto tiende a acentuar las desigualdades sociales e incrementa los niveles de marginación y rezago social.

En nuestro país, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en 2015 y del

Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (SAEQROO) en 2018, ha sido un claro esfuerzo sistemático por erradicar esta problemática. El objetivo de estos organismos es fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas a través del fortalecimiento institucional para detectar, prevenir, corregir y, en su caso, sancionar prácticas corruptas desde las causas que las generan y no sólo desde sus consecuencias.

Gracias a estos esfuerzos se logró elaborar por primera vez una Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (en adelante, PAEQROO), posteriormente el Programa de Implementación de esta política (PI-PAEQROO) y finalmente los programas municipales como el que se presenta a continuación.

Isla Mujeres es uno de los once municipios de Quintana Roo; cuenta con una superficie de 1,100 kilómetros cuadrados, lo cual representa el 2.16% del total del territorio estatal, siendo conformado por una zona insular y otra continental.

La Administración Pública municipal en la que surge el presente documento, inició el pasado 30 de septiembre de 2021, y culmina el 29 de septiembre de 2024.

El Programa Anticorrupción del Municipio de Isla Mujeres (PAM-IM) es resultado de la voluntad política expresada por quienes presiden los poderes ejecutivos municipales, los cuales lo manifestaron así en el Acuerdo Anticorrupción firmado el pasado 24 de marzo de 2023, por la Gobernadora del Estado, Mara Lezama y las 11 presidencias municipales. Dicho Acuerdo convirtió a Quintana Roo en el primer Estado que logró coordinar las acciones de todos los



municipios que lo conforman para que cada uno de ellos cuente a la brevedad con su propio Programa Anticorrupción Municipal, a través de un programa de acompañamiento impulsado por Ciudadan@s por la Transparencia y la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo (SECOES), con apoyo de la La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID México en el marco del proyecto “Mejorando el Compromiso ciudadano en la reducción de la Corrupción en Quintana Roo.”, el cual tiene como fin prevenir riesgos de corrupción en el Estado y sus municipios.

El diseño y la metodología de este instrumento está apegado al denominado modelo institucional de Programas Anticorrupción Municipales, que de acuerdo con la Guía Práctica para elaborar Programas Anticorrupción Municipales; elaborado por Ciudadan@s por la Transparencia en cocreación con SECOES, es aquel donde el Gobierno Municipal está comprometido con la anticorrupción (voluntad), existe funcionariado del Gobierno Municipal con conocimientos anticorrupción (capacidad técnica) pero Participación limitada de la sociedad civil local. Sin embargo para atender esta limitada participación se contempla en el Plan mecanismos de consulta simple a la sociedad, por ejemplo encuestas abiertas y encuestas de salida en trámites.

Asimismo, los ejes estratégicos que aquí se proponen están alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la siguiente manera:

EJE ESTRATÉGICO 1. COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD	
<p><b>Objetivo específico 1</b> Promover los mecanismos de coordinación entre las autoridades competentes para la mejora de los procesos de prevención, denuncia, detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.</p>	<p>Contribución directa: 5, 10, 16, 17 (5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14)</p> <p>Contribución indirecta: 1, 11 (1.4, 11.3)</p>
<p><b>Objetivo específico 2</b> Fortalecer las capacidades institucionales para el trámite de expedientes por faltas administrativas y carpetas de investigación por causas penales en materia de delitos por hechos de corrupción.</p>	<p>Contribución directa: 5, 10, 16, 17 (5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14)</p> <p>Contribución indirecta: 1, 11 (1.4, 11.3)</p>
EJE ESTRATÉGICO 2. COMBATIR LA DISCRECIONALIDAD Y EL ABUSO DEL PODER	
<p><b>Objetivo específico 3</b> Fortalecer el servicio público mediante la implementación del servicio profesional de carrera y mecanismos de integridad homologados a la escala nacional, bajo principios de mérito, eficiencia, imparcialidad, máxima publicidad, consistencia estructural, capacidad funcional y ética.</p>	<p>Contribución directa: 5, 10, 16, 17 (5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14)</p> <p>Contribución indirecta: 1, 11 (1.4, 11.3)</p>
<p><b>Objetivo específico 4</b> Fomentar el desarrollo y aplicación de procesos estandarizados de planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación con un enfoque de gobierno abierto, derechos humanos, género y gestión de riesgos de corrupción.</p>	<p>Contribución directa: 5, 10, 16, 17 (5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14)</p> <p>Contribución indirecta: 1, 11 (1.4, 11.3)</p>

<p><b>Objetivo específico 5</b> Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas.</p>	<p>Contribución directa: 5, 10, 16, 17 (5.5, 10.2, 16.3, 16.5, 17.14) Contribución indirecta: 1, 11 (1.4, 11.3)</p>
<p><b>EJE ESTRATÉGICO 3. PROMOVER LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y DE LOS PUNTOS DE CONTACTO GOBIERNO-SOCIEDAD</b></p>	
<p><b>Objetivo específico 6</b> Impulsar la homologación de la normatividad local aplicable en materia de contrataciones públicas, encaminándola a promover el acceso libre de la ciudadanía a la información sustantiva relacionada a éstas así como garantizar las interacciones íntegras e imparciales entre gobierno y el sector privado.</p>	<p>Contribución directa: 5, 10, 16, 17 (5.5, 10.2, 10.5, 11A, 16.5, 16.7, 17.17). Contribución indirecta: 1 y 13 (1.13, 13.3).</p>
<p><b>EJE ESTRATÉGICO 4. INVOLUCRAR A LA SOCIEDAD Y AL SECTOR PRIVADO</b></p>	
<p><b>Objetivo específico 7</b> Promover la implementación y consolidación de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo en el Municipio.</p>	<p>Contribución directa: 5, 10, 16, 17 (5.5, 10.2, 16.7, 17.17). Contribución indirecta: 4 y 13 (4.a, 13.b).</p>
<p><b>Objetivo específico 8</b> Promover la adopción y aplicación de principios, políticas y programas de integridad y anticorrupción en el sector privado.</p>	<p>Contribución directa: 5, 8, 10, 11, 16, 17 (5.5, 8.8, 8.9, 10.5, 11A, 16.5, 17.17). Contribución indirecta: 1 (1.3).</p>
<p><b>Objetivo específico 9</b> Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.</p>	<p>Contribución directa: 4, 5, 10, 11, 16, 17 (4.1, 4.5, 5.5, 10.5, 11A, 16.5, 17.17). Contribución indirecta: 1 (1.3).</p>

Por su parte, el diagnóstico es una investigación que profundiza el fenómeno de la corrupción en el Municipio de Isla Mujeres a partir de los cuatro ejes causales identificados previamente en la PAEQROO: 1) ilegalidad e impunidad, 2) discrecionalidad y abuso de poder, 3) discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad y 4) débil involucramiento social en el control de la corrupción.

Las fuentes de donde se obtuvo la información son diversas, pero en especial se recurrió a entrevistas a profundidad a actores clave, estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil, datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) –aquellos disponibles para municipios– y de la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

### Metodología

El PAM-IM retoma las buenas prácticas de los otros PAM desarrollados en Quintana Roo como Solidaridad, Benito Juárez y Othón P. Blanco; y tiene sus bases en el modelo institucional de

Programas Anticorrupción Municipales, de acuerdo con la Guía Práctica para elaborar Programas Anticorrupción Municipales; elaborado por Ciudadan@s por la Transparencia en cocreación con SECOES, así mismo, se deriva de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO), del Programa de Implementación de la PAEQROO y el Plan Municipal de Desarrollo de Isla Mujeres.

Las herramientas que se utilizaron para la recolección de información fueron las siguientes:

### **Fuentes primarias y secundarias de información.**

- > Información recopilada mediante entrevistas a profundidad realizadas por la consultora.
- > Datos oficiales, generados fundamentalmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- > Datos provenientes del Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM) elaborado por la SESNA.
- > Información y datos generados por el Gobierno Municipal de Isla Mujeres a través de su plataforma de transparencia.
- > Datos provenientes de estudios realizados por institutos de investigación y organizaciones especializadas.
- > Los resultados de la Consulta Digital para el Diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (CDDPAE).
- > Datos provenientes de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO).

Para sistematizar la información se utilizó la metodología de Marco Lógico (MML), la cual es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Este documento tiene un enfoque de planeación estratégica, que permite establecer las acciones necesarias para lograr los resultados y metas esperados a través de la claridad en la cadena de cambio.

El énfasis de esta metodología se centró en la detección de las posibles causas de la corrupción en el Municipio de Isla Mujeres y posteriormente en el diseño de estrategias para enfrentar esta problemática.

A su vez, el PAM-S adoptó los cinco principios transversales presentes en la PAEQROO:

- > Enfoque basado en derechos humanos y perspectiva de género.
- > Coordinación institucional.
- > Gobierno abierto y participación social.
- > Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.
- > La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

### **Participación de actores clave:**

La construcción del Programa Anticorrupción del Municipio de Isla Mujeres se enmarca en acciones institucionales que buscan fortalecer el vínculo entre la sociedad civil y el gobierno a fin de que en un futuro sea posible que aquella tenga una participación mucho más activa en la planificación de las acciones encaminadas a fortalecer un gobierno abierto. En este sentido, el trabajo de las personas servidoras públicas que se encuentran en áreas estratégicas

como la Contraloría Municipal, Dirección de Planeación y la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información resultó primordial para conocer el actual estado en el que se encuentra el Municipio y detectar las principales áreas de oportunidad en las que se habrá de trabajar con constancia durante los meses que restan a la Administración Municipal para el periodo 2021-2024.

Para desarrollar los ejes estratégicos se tomaron en consideración aquellos establecidos en el Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, de cuyo contenido puede desprenderse el exhaustivo y extenso trabajo que se realizó en el Estado para recabar los elementos que permitieran crear estrategias puntuales que eventualmente puedan impactar positivamente a los Municipios. En este sentido, se considera fundamental considerar el contenido de dicho Programa de Implementación para efecto de armonizar las acciones que se realicen entre Estado y Municipio, así como las que realice de manera autónoma este último, pues en la medida en que así se realice es dable potencializar estas acciones y también contribuir a las propias acciones emprendidas por el Gobierno Estatal, en lugar de obstaculizarlas.

### **Marco Normativo**

El marco normativo que sostiene el contenido del presente Programa Anticorrupción del Municipio de Isla Mujeres, es el siguiente:

#### **Internacional.**

1. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos.
2. Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

#### **Nacional.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
4. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
5. Ley General de Archivos.
6. Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
7. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
8. Código Penal Federal.

#### **Local.**

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
2. Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
3. Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo.
5. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.
6. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.
7. Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.



8. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo.
9. Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Quintana Roo.
10. Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Isla Mujeres.





## La corrupción en el Estado de Quintana Roo y medidas tomadas para su combate: la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO), el Programa de Implementación de la PAEQROO y los Programas Anticorrupción Municipales.

### El problema de la corrupción.

El fenómeno de la corrupción se caracteriza por su universalidad y por su tendencia a la expansión; no distingue entre sociedades, sistemas políticos o niveles de gobierno. Asimismo, se trata de un problema que ha afectado a prácticamente toda actividad humana, sea ésta pública o privada, profesional o no especializada, individual o colectiva.

Entender el problema de la corrupción resulta complejo por las siguientes razones:

1. Se trata de un fenómeno con múltiples causas y efectos que tiene implicaciones estructurales, pero también morales y culturales (Malem, 2014).
2. La corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley (Casar, 2016).
3. Siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer la evidencia. (Casar, 2016)

Las consecuencias de la corrupción son altamente negativas en todos los ámbitos. En México, en el estado de Quintana Roo y a nivel municipal han lesionado diversos espacios de la vida social, cultural, ambiental, económica y política. La corrupción tiende a acentuar las desigualdades sociales –incluidas las de género– lo cual detona en mayor medida los niveles de marginación y rezago social.

En un sentido amplio, la corrupción se puede entender como:

El abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual. En otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley (Casar, 2016) .

A su vez, existen perspectivas que contemplan a la corrupción desde un enfoque sistémico, en el cual las prácticas corruptas están ligadas al funcionamiento de las estructuras políticas y sociales. La propuesta de Klitgaard (1988), por ejemplo, considera que la corrupción está ligada a su contexto y necesita un entorno favorable para llevarse a cabo. El en-

torno más propicio para la corrupción, según Klitgaard, es aquel en donde existen las condiciones que se reúnen en la siguiente “ecuación básica” de la corrupción:

**Corrupción = Monopolio de la decisión pública *más* Discrecionalidad de la decisión pública *menos* Responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adoptada** (Klitgaard, 1988).

De acuerdo con esta ecuación, la corrupción se ve favorecida en aquellos entornos en donde las decisiones públicas son tomadas de manera discrecional por individuos o grupos de poder altamente afianzados, que por lo general no cuentan con criterios acotados para tomar dichas decisiones, ni con mecanismos que los obliguen a la transparencia y rendición de cuentas. En cambio, en un ambiente en donde las decisiones públicas son tomadas de manera plural, y existen procesos deliberativos que involucran a la ciudadanía, además de fiscalización de recursos, transparencia y rendición de cuentas, habrá mayor probabilidad de que la corrupción encuentre las barreras suficientes que le impidan permear los aparatos burocráticos y las instituciones del gobierno.

A diferencia del enfoque sistémico, hay otras visiones de la corrupción que la contemplan desde una perspectiva a nivel individual; es decir, centrada en los actores políticos, como la propuesta de Malem (2014) quien considera que la corrupción es un modo de actuar, una herramienta que permite a un individuo o grupo alcanzar determinados objetivos de otra manera inalcanzables o más costosos. En ese sentido, su práctica se vincula a una decisión racional por parte de los actores que incurren en el acto de corrupción y su eficacia está ligada a su contexto.

El hecho de que los actos de corrupción se encuentren ligados a un contexto explica por qué hay momentos y lugares en donde la corrupción es más frecuente. Aunque sea evidente que las prácticas de corrupción ponen en peligro a las instituciones democráticas, por la manera en que contribuyen a la generación de desigualdades, no es posible afirmar que en las sociedades más democráticas existen mejores mecanismos de control de la corrupción. Es por eso que es necesario establecer estrategias que contemplen la actuación del gobierno y las instituciones, así como el involucramiento de la ciudadanía en su conjunto para limitar esta práctica tan recurrente y nociva.

## **El problema de la corrupción en la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PEAQROO).**

La Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PEAQROO) distingue entre varios tipos de corrupción, de acuerdo con diversas fuentes:

### **1. La clasificación que sugiere Transparencia Internacional (TI):**

**Corrupción a gran escala:** “Consiste en actos de corrupción en los niveles más altos del gobierno, que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (Secretaría de la Función Pública, 2013)

**Corrupción política:** “Es la manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de las personas responsables

de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (Secretaría de la Función Pública, 2013).

**Actos de corrupción menores:** “Consiste en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes, quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamento de policía y otros organismos” (Secretaría de la Función Pública, 2013).

## 2. La clasificación desarrollada por María Amparo Casar:

En su investigación “Anatomía de la corrupción” en 2016, Ma. Amparo Casar analiza documentos y reportes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y señala que se pueden distinguir dos tipos de corrupción:

**1. La corrupción política.** Se refiere a actos en los que los servidores públicos de alto nivel colocan sus intereses personales por encima del bien común.

**2. La corrupción burocrática.** Se manifiesta en los niveles administrativos, con beneficios de menor escala, a través de prácticas de extorsión y/o violaciones a la ley (Casar, 2016).

Otra de las definiciones incluidas en la PAEQROO es la de Tanzi (1995) quien habla especialmente de la corrupción política y señala que se trata “del incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas”. El autor menciona que la corrupción política incluye lo siguiente:

1. Siempre es intencional.
2. Debe violar el principio de imparcialidad de los actos de gobierno.
3. Del acto de corrupción se obtiene algún

tipo de ventaja o beneficio personal o para personas relacionadas.

De estas características se puede decir que, para Tanzi (1995), la existencia de corrupción política implica una acción intencionada de incumplir o violar el ordenamiento legal por parte de los sujetos involucrados; es decir, la negligencia, la ignorancia o los errores cometidos por servidores o funcionarios en su desempeño no podrían ser considerados como tales actos de corrupción.

De este aspecto se deriva que la intencionalidad de incumplir o violar el ordenamiento legal por parte de una funcionaria o funcionario público conlleva a desobedecer el principio de imparcialidad en el trato a la ciudadanía, ya que el propósito sería obtener un beneficio personal o para las personas relacionadas.

## Definición normativa de la corrupción.

Uno de los avances más significativos para enfrentar el problema de la corrupción en México, ocurrió cuando se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo del 2015.

Definir la corrupción en términos legales ha sido un constante trabajo colaborativo entre ciudadanía y gobierno. A continuación se muestra el marco normativo de la corrupción en la legislación mexicana, retomado de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO).

La PAEQROO, basada en las leyes mexicanas vigentes, señala que los delitos por hechos de corrupción son aquellos en los que puede incurrir un servidor o servidora pública, los cuales se encuentran establecidos en el

Código Penal vigente para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo en su Libro 2o, Sección 4a, en los títulos 2o y 6o, y son los siguientes:

- Uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 207).
- Ejercicio abusivo de funciones (artículo 208).
- Tráfico de influencias (artículo 209).
- Ejercicio ilícito de servicio público (artículo 238).
- Incompatibilidad de labores (artículos 240 y 241).
- Contra el buen despacho de la administración (artículos 242 y 243) .
- Coalición indebida (artículo 244).
- Infidelidad de la custodia de documentos (artículo 245).
- Abandono de empleo (artículo 246).
- Negligencia en el desempeño de función o cargo (248, 249 y 250).
- Irresponsabilidad de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública del Estado (artículo 250-Bis) .
- Aprovechamiento ilícito del poder (artículo 252).
- Abuso de autoridad (artículos 253 y 254).
- Cohecho (artículo 255).
- Peculado (artículo 256).
- Concusión (artículos 257 y 258).
- Intimidación (artículo 259).
- Enriquecimiento ilícito (artículo 259-Bis).

Asimismo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) establece las faltas administrativas vinculadas con las y los servidores públicos, distinguiendo entre faltas graves y no graves.

Las faltas administrativas no graves son actos u omisiones en donde las y los servidores públicos incumplen o transgreden las obligaciones previstas en los artículos 49 y 50 de la LGRA, como son las siguientes:

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en los códigos de ética.
- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas.
- Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público.
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;

- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las obligaciones que los rigen;
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.
- Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.
- Evitar causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves.

Por otra parte, las faltas administrativas graves en que puede incurrir una servidora o servidor público están previstas en los artículos 52 al 64 de la LGRA y son:

**Cohecho.** Se incurre por exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidora o servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o sociedades de las que sean parte.

**Peculado.** Comete peculado la o el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para su cónyuge, parientes, terceros con los que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socias y socios o sociedades de las que sean parte, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.  
Desvío de recursos públicos. Es responsable del mismo la servidora o el servidor público que autoriza, solicita o realiza actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

**Utilización indebida de información.** Se incurre por adquirir para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socios o socias o sociedades de las que sean parte, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada, o sea, toda información que obtenga con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público y de la cual haya tenido conocimiento. Esta restricción será aplicable inclusive cuando la servidora o el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.

**Abuso de funciones.** Es responsable la servidora o el servidor público que ejerce atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socias y socios o sociedades de las que sean parte o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

**Actuación bajo conflicto de interés.** Se incurre por intervenir con motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal. Al tener conocimiento de los asuntos mencionados, la o el servidor público debe informar tal situación a su superior inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los entes públicos, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.

**Contratación indebida.** La comete la servidora o el servidor público que autoriza cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados de la Plataforma Digital Nacional.

**Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés.** Es responsable la servidora o el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, para ocultar el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un conflicto de interés.

**Simulación de acto jurídico.** Lo comete la servidora o el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

**Tráfico de influencias.** Incurre en ella la servidora o el servidor público que utiliza la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otra servidora o servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para

generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge, parientes, terceras personas con las que tenga una relación profesional, laboral o de negocios o para socias y socios o sociedades de las que sean parte.

**Encubrimiento.** Será responsable de encubrimiento la servidora o el servidor público cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

**Desacato.** La comete el servidor o servidora pública que tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no de respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

**Nepotismo.** Incurre en ello la servidora o el servidor público que valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.

**Obstrucción de la justicia.** Se presenta cuando las servidoras o los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves; no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, faltas de particulares o un acto de corrupción, o revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido.

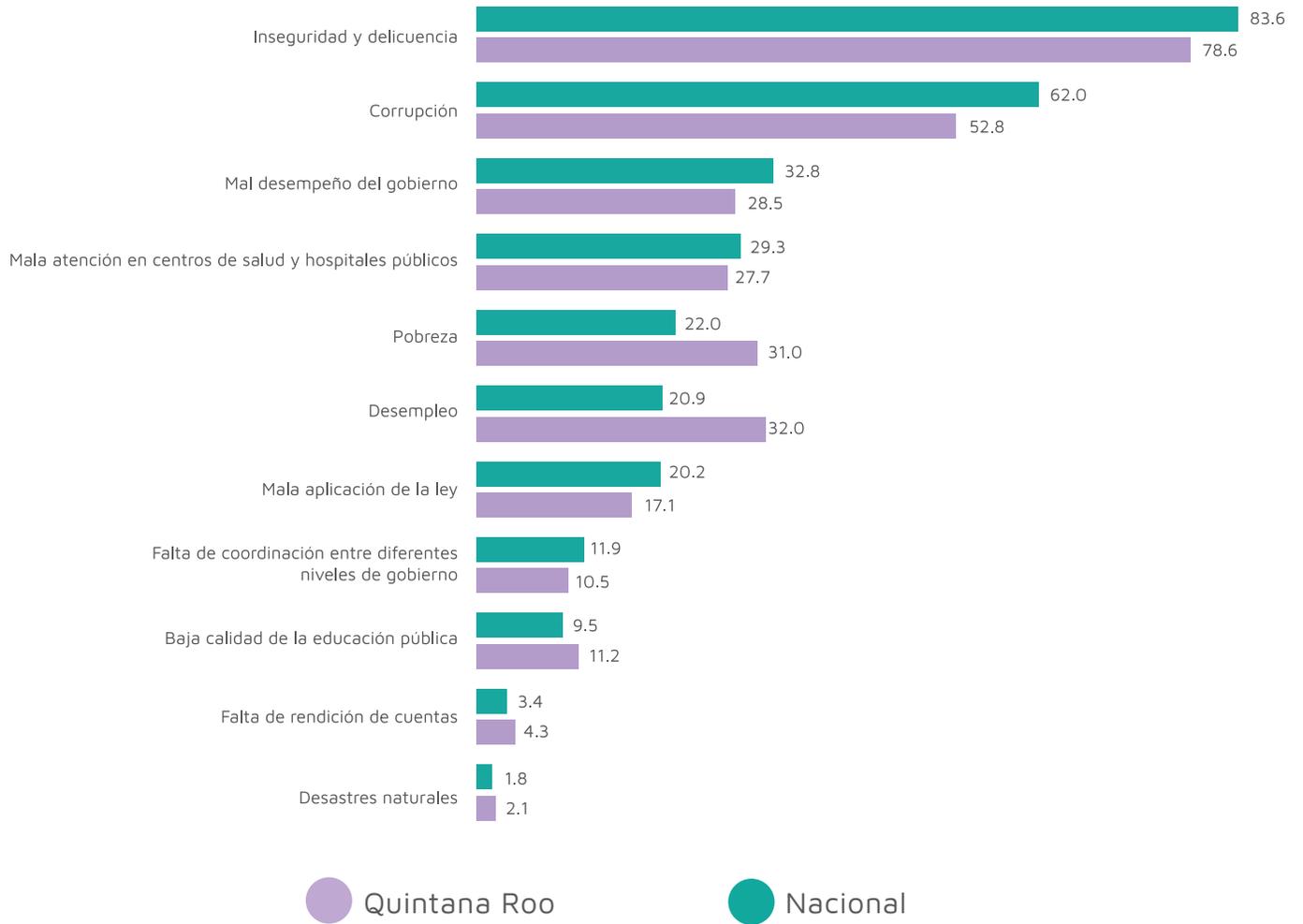
Por último, se consideran faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Finalmente, en el caso de Municipio de Isla Mujeres, el Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo establece en el artículo 70, fracción XXVI que es facultad de la Contraloría Municipal el investigar los actos u omisiones que impliquen la presunta comisión de faltas administrativas en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Asimismo, también le corresponde a la Contraloría municipal generar información, establecer indicadores y dar seguimiento a indicios, sobre posibles actos de corrupción de los empleados municipales.



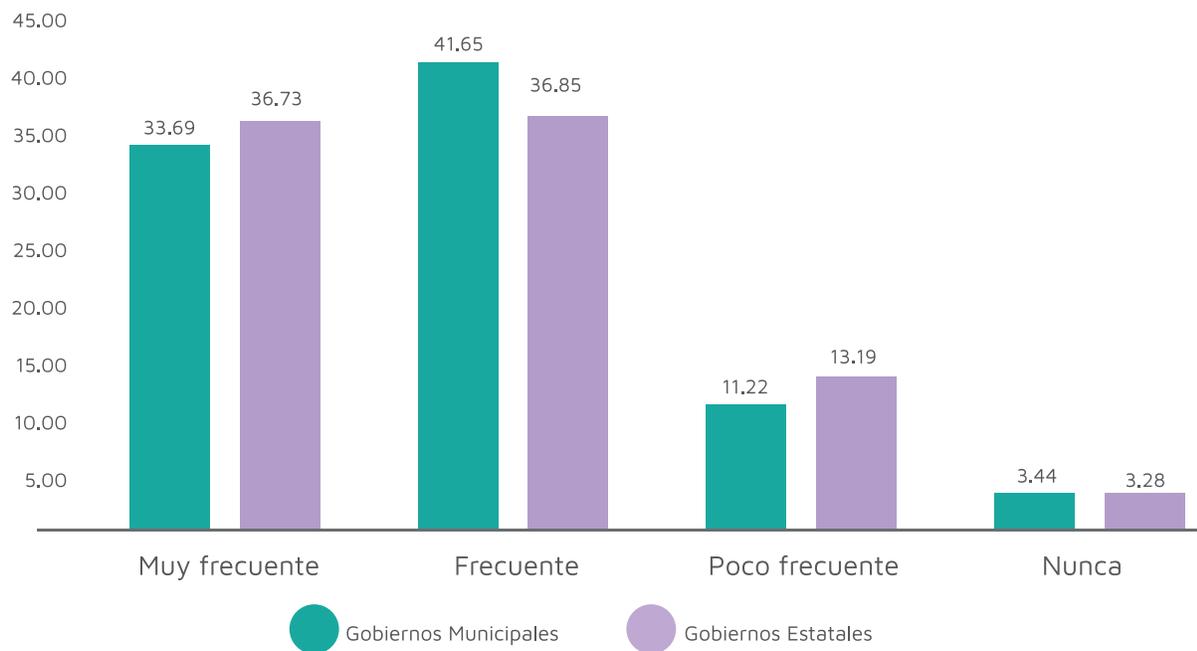
En el caso de Quintana Roo, la corrupción se percibe como el segundo problema más importante en la entidad, por debajo de la inseguridad y la delincuencia. Esto es grave, ya que los altos niveles de percepción de corrupción perjudican la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

**Gráfica 1. Percepción de los problemas más importantes por entidad federativa**



Fuente: ENCIG, 2019

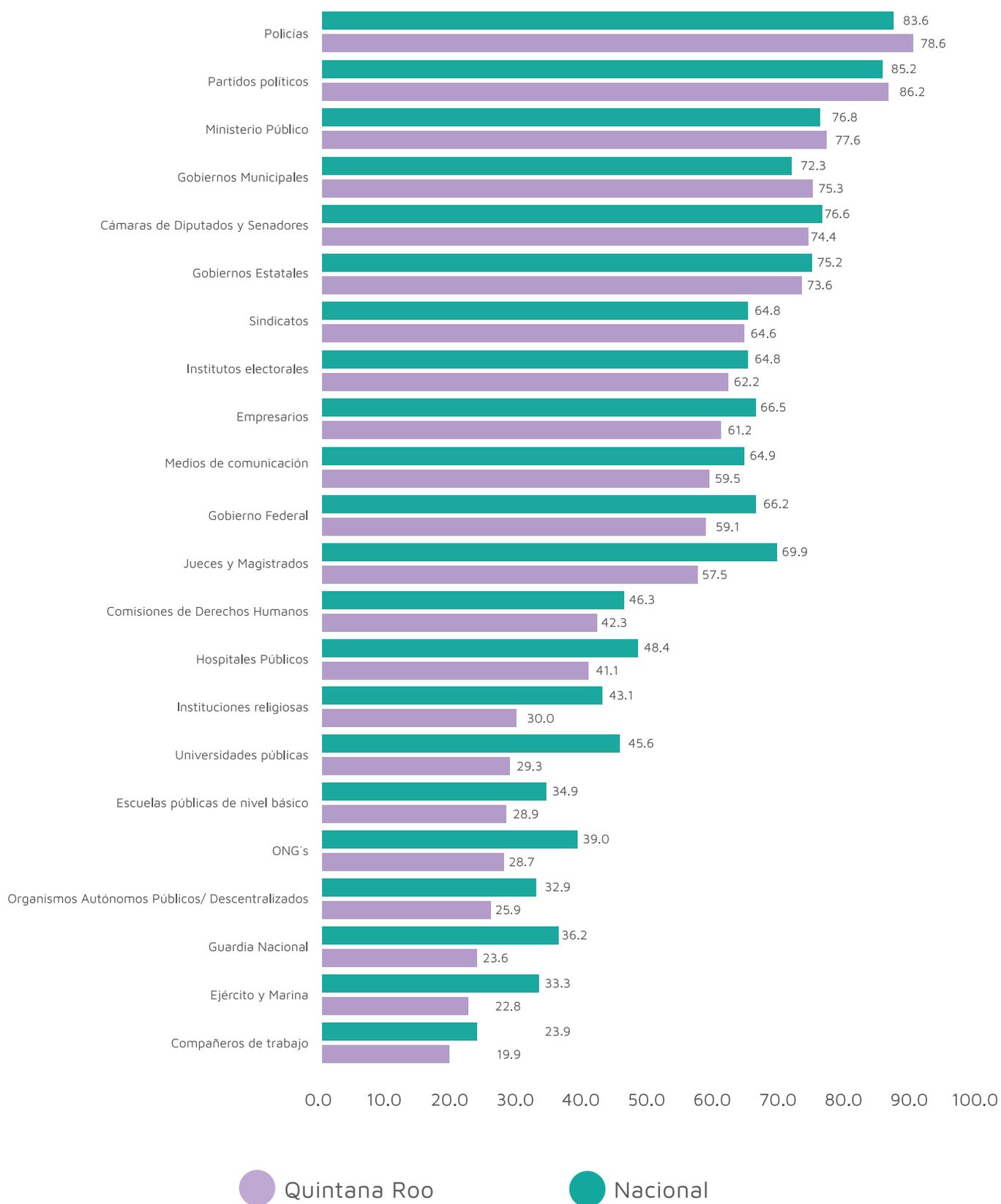
## Gráfica 2. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en instituciones y sectores



Fuente: ENCIG, 2019

Al analizar los datos del INEGI sobre las instituciones o los sectores en donde se perciben los niveles más altos de corrupción, se detectó que los policías (90.1%), los partidos políticos (86.2%), el Ministerio Público (77.6%), los gobiernos municipales (75.3%) y la Cámara de Diputados y Senadores (74.4%) son las instituciones que registraron los niveles más altos de percepción de corrupción (frecuente y muy frecuente).

### Gráfica 3. Percepción sobre la frecuencia de corrupción en instituciones y sectores



Fuente: ENCIG, 2019

Como se puede observar, el problema de la corrupción tanto en el país, como en el estado y los municipios requiere de atención inmediata. No solo por las alarmantes cifras que se tienen actualmente, sino porque se trata de un problema que sólo se puede atender y corregir con el esfuerzo constante y conjunto entre el gobierno, la ciudadanía, las empresas y el sector académico, por mencionar algunos.

## **El caso del Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo.**

La isla fue descubierta por la expedición de Francisco Hernández de Córdoba en 1517. En tiempos prehispánicos la isla estaba consagrada a Ixchel, diosa maya de la Luna, el amor y la fertilidad, la cual recibía ofrendas con formas femeninas que los creyentes depositaban en sus playas. Al llegar los conquistadores españoles y observar las figuras, la bautizaron como Isla Mujeres.

Poco tiempo después de estallar la Guerra de Castas en el Estado de Yucatán, pescadores mayas y yucatecos se establecen en la isla fundando la población de Dolores el 17 de agosto de 1850.

Hacia 1867 Dolores ya era considerado un pueblo y municipalidad. Para el 28 de enero de 1891 considerado cabecera del Partido de las Islas de Yucatán. La isla empezó a tomar una gran importancia rumbo al turismo, marcando así su nuevo comienzo. El 12 de enero de 1975, Isla Mujeres se erigió cabecera del municipio del mismo nombre, uno de los siete que nacieron junto con el ya oficializado Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Actualmente, Isla Mujeres es un Municipio que cuenta con 22,686 habitantes (Censo de población y vivienda, INEGI, 2020). Los datos muestran que la población en Isla Mujeres creció un 37.5%, con respecto a 2010. Asimismo, en la localidad se registró que alrededor de 7.67% de las personas hablan alguna

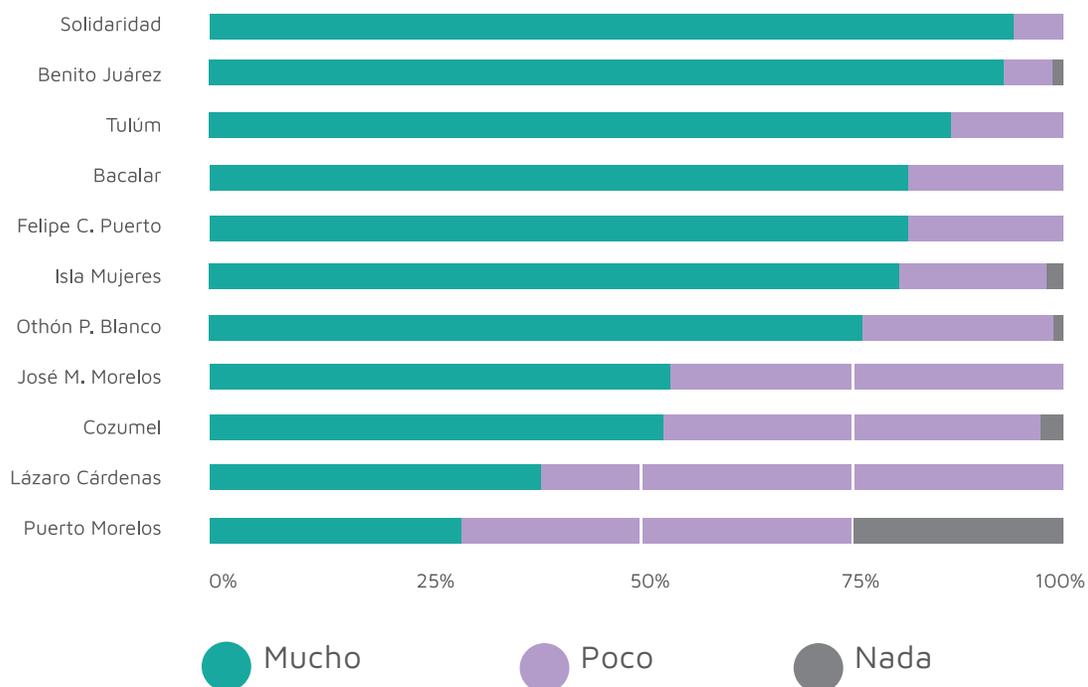
lengua indígena. Entre las lenguas indígenas más habladas se encuentran el Maya (66.6% de la población que habla alguna lengua indígena), Tselal (17.4% de la muestra referida).

En cuestión de migración, la cantidad de migrantes que viven en Isla Mujeres es de 351 personas. Las principales causas de migración a Isla Mujeres en los últimos años fueron familiares y laborales (Censo de población y vivienda, INEGI, 2020).

Ahora bien, para conocer más acerca del tema central de este programa, que es la corrupción, se tomaron en cuenta los datos arrojados por la Consulta Digital para el Diseño de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (CDDPAE), elaborada por Comité Coordinador y el CPC, que se llevó a cabo de junio a septiembre de 2019 en los 11 Municipios que componen el Estado.

Por otro lado, los resultados de la consulta digital CDDPAE, destacaron que el Municipio de Isla Mujeres ocupa el sexto lugar en la percepción de corrupción.

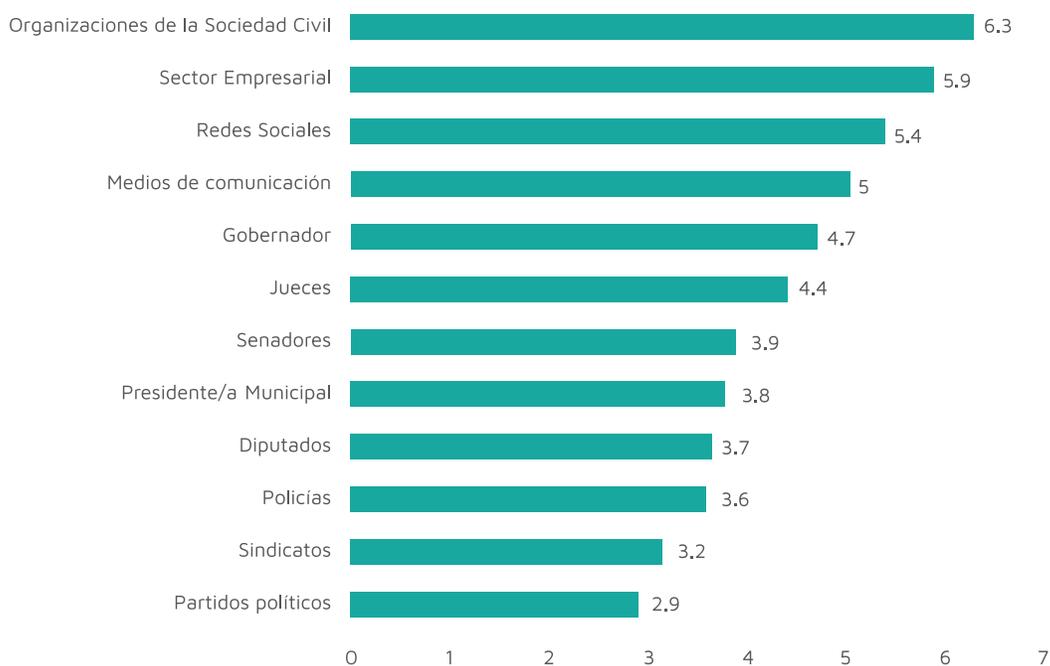
### Gráfica 4. Percepción del nivel de corrupción por municipio Quintana Roo, 2019.A



Fuente: CDDPAE, 2019

A su vez, como se observa en la gráfica 5, cuando se pidió a los residentes en distintos municipios que calificaran del 1 al 10 su confianza en distintas instituciones, se obtuvieron los siguientes resultados:

### Gráfica 5. Nivel de confianza hacia diversos sectores\*



Fuente: CDDPAE, 2019

\*En esta gráfica se muestran los resultados de la encuesta para el municipio de Solidaridad en conjunto con Bacalar, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Puerto Morelos y Tulum. Se agruparon debido al bajo número de respuestas obtenido en este rubro.

Como se puede observar, los datos derivados de las entrevistas coinciden con los resultados obtenidos de la consulta digital (CDDPAE), ya que en el municipio de Isla Mujeres se tiene un alto grado de percepción de la corrupción, lo cual tiende a afectar distintos ámbitos de la vida social. Por tal motivo, resulta de gran importancia elaborar estrategias que integren la participación de la ciudadanía con las acciones del gobierno para erradicar estas prácticas.

## **Mecanismos para la medición de la corrupción.**

Medir la corrupción es un ejercicio aún más complejo que su definición, ya que los actos de corrupción se practican comúnmente a la sombra o de manera clandestina. Para descubrirlos se requiere no sólo voluntad política, sino también recursos y capacidades de investigación especiales.

Para medir la corrupción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el proyecto de Anticorrupción en México (2020), hace una distinción entre medición de la corrupción y medición de los esfuerzos anticorrupción. Mientras que la medición de la corrupción busca conocer las conductas deliberadas e ilegales con fines de enriquecimiento personal, la medición de los esfuerzos anticorrupción hace referencia a la aplicación de la ley para combatir la corrupción y se centra en valorar la efectividad de marcos jurídicos, arreglos institucionales, procesos, prácticas y mecanismos asociados a la transparencia, rendición de cuentas e integridad pública. (Trapnell, 2015)

En este sentido, se han desarrollado metodologías cada vez más especializadas. Entre las más comunes se encuentran los índices e indicadores que miden el nivel de corrupción, opacidad o transparencia en diferentes países del mundo. Debido a la complejidad del problema, estos índices buscan incluir diversas variables para agruparlas en un sólo indicador con el objetivo de abarcar todos los aspectos que incluye el estudio de la corrupción, tales como: percepciones, experiencias, evaluaciones externas y registros administrativos, entre otros.

La diferencia entre un índice y un indicador es que los indicadores son parámetros de medición que reflejan el comportamiento observado de un fenómeno, mientras que los índices son el resultado de la agregación de datos que se obtienen a partir de los indicadores.

Entre las herramientas metodológicas más reconocidas para medir la corrupción a nivel nacional e internacional se encuentran las siguientes:

**Tabla 1. Herramientas metodológicas para medir la corrupción**

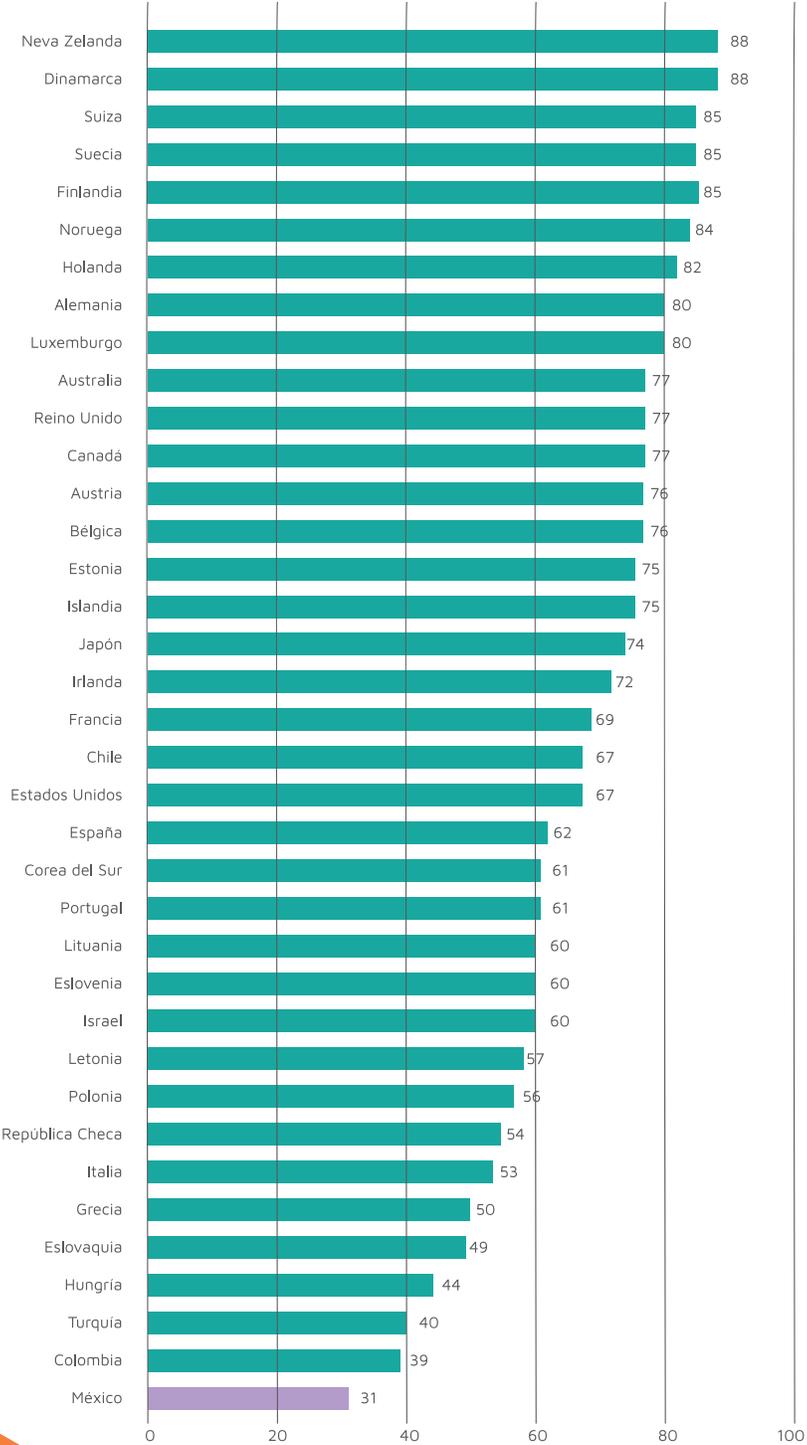
Herramienta	Organización
<b>Índice de Percepción de la Corrupción (IPC):</b> Es un índice compuesto que se basa en encuestas de opinión realizadas por diferentes organizaciones privadas y entrevistas a analistas y expertos.	Transparencia Internacional
<b>Informe de Competitividad Global (ICG):</b> Mide la competitividad nacional, definida como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad.	Foro Económico Mundial
<b>Índice de Estado de Derecho (IED):</b> Estudia el desempeño de 139 países y jurisdicciones de todo el mundo a través de ocho factores: restricciones en los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento de la normativa, justicia civil y justicia penal.	World Justice Project
<b>Barómetro Global de la Corrupción (América Latina y el Caribe):</b> Es producto de una encuesta amplia y detallada sobre las perspectivas de la ciudadanía acerca de la corrupción y sus experiencias con el soborno.	Transparencia Internacional
<b>Latinobarómetro:</b> Investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos.	Latinobarómetro
<b>Doing Business:</b> Proporciona una medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios y su aplicación en 190 economías.	Banco Mundial
<b>Buenas Prácticas para Prevenir y Combatir la Corrupción OEA:</b> Presenta las buenas prácticas que contribuyen a implementar las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción.	Organización de Estados Americanos (OEA)
<b>Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC):</b> Evalúa la capacidad de los países latinoamericanos para detectar, castigar y disuadir la corrupción. La nueva edición cubre 15 países latinoamericanos y analiza 14 variables clave.	AS/COA/Anti-Corruption Working Group, Americas Quarterly, Control Risks
<b>Índice de Fuentes de Soborno:</b> Analiza y clasifica 22 grandes economías del mundo por la propensión de sus empresas al empleo de sobornos en sus operaciones internacionales.	Transparencia Internacional
<b>Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG):</b> Es un instrumento que registra los pagos de sobornos en 35 servicios públicos provistos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares. Utiliza una escala de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción.	Transparencia Mexicana

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), <https://banco.sesna.gob.mx/mediciones-internacionales/>

Ninguno de estos índices e indicadores miden la corrupción a la perfección, pero sirven para sistematizar la información disponible, darle seguimiento a su evolución, realizar comparaciones a nivel federal, estatal o local y finalmente abren la posibilidad de generar estrategias para combatir la corrupción.

El indicador más aceptado y utilizado en las investigaciones mexicanas es el *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)* elaborado por Transparencia Internacional. Como se puede observar en la **tabla 6**, este indicador se basa en encuestas de opinión en donde se evalúan los niveles de percepción de la corrupción en alrededor de 180 países desde 1995. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100, donde 0 es *altamente corrupto* y 100 es *nada corrupto*. Posteriormente, las calificaciones obtenidas por cada país se ordenan y se genera un ranking.

**Gráfica 6. IPC para países miembros de la OCDE, 2020.**



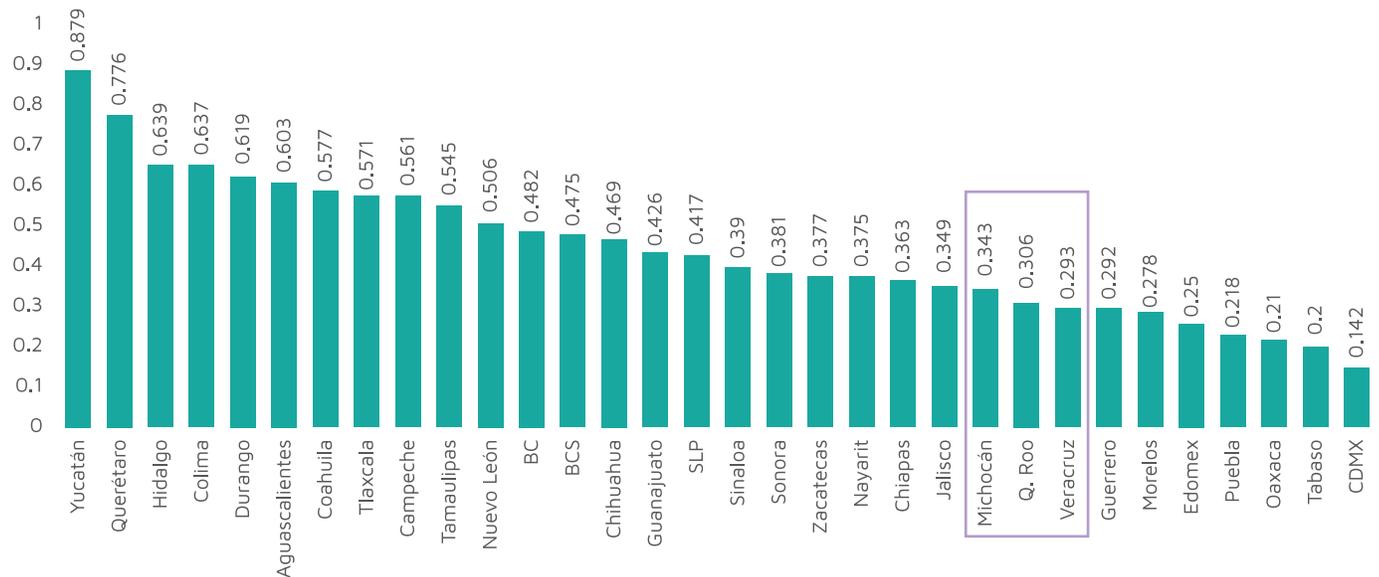
Como se puede observar en la **gráfica 6**, a pesar de que a nivel federal, México mejoró su calificación en el combate a la corrupción, continúa siendo el país peor evaluado entre las naciones integrantes de la OCDE, ocupando el último lugar de 37 países miembros, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) realizado por Transparencia Internacional en 2020.

Según el IPC, México pasó a ocupar de la posición 130 en 2019 a la 124 en 2020 de los 180 países que componen el ranking, ubicándose a la par de naciones como Bolivia, Kenia, Kirguistán y Pakistán y por encima de Azerbaiyán, Gabón, Malawi, Mali y Rusia.

Estos datos coinciden con el Índice de Estado de Derecho, 2021 del World Justice Project, que coloca a México como el quinto país peor evaluado en materia de corrupción al ocupar el lugar 135 de 139 naciones que componen el ranking, con una calificación de 0.26 en una escala de 0 al 1, donde el 1 es la mejor nota.

A su vez, como se muestra en la **gráfica 7** de acuerdo con el Índice Mexicano de Corrupción y Calidad Gubernamental, elaborado por México Social, en 2018 Quintana Roo se ubicó en el puesto número 9 a nivel nacional de las entidades peor evaluadas, arriba de Veracruz y Guerrero, con una calificación de 0.306 en una escala del 0 -1.

**Gráfica 7. Índice Mexicano de Corrupción y Calidad Gubernamental, 2018.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Mexicano de Corrupción y Calidad Gubernamental, México Social, 2018.

Las diversas herramientas que existen para medir la corrupción dan cuenta de que se trata de un problema de alcances globales, aunque impacta de manera desigual a cada lugar, ya sea país, estado o localidad. Asimismo, la corrupción es de naturaleza sistémica, es decir, que permea casi la totalidad del ámbito político, pero también afecta la dimensión social, ambiental, económica y cultural.

Los actos de corrupción se dan entre actores públicos y privados y también entre actores privados sin la intervención de funcionario/a alguno/a. Como afirma Casar (2016), los niveles de corrupción característicos de México son propios de una sociedad en la que ni gobernantes ni gobernados/as gustan del imperio de la ley y en los que la justicia puede comprarse.

## **Principales problemáticas en el Municipio de Isla Mujeres**

Como se ha visto a lo largo de este documento, la corrupción tiene una naturaleza multifactorial; esto implica que se requiere de circunstancias favorables para que se genere este fenómeno, como son: la impunidad, la discrecionalidad en la toma de decisiones y el manejo de recursos públicos por parte de las autoridades; el abuso del poder y la falta de involucramiento de la sociedad en su conjunto, ya sean organizaciones civiles, iniciativa privada o medios de comunicación.

Por esta razón, a continuación se analizarán cada una de las causas de la impunidad desde un enfoque sistémico para el Municipio de Isla Mujeres. Para desglosar y analizar cada temática, se presentan datos y evidencia sobre el contexto de Isla Mujeres con la mayor actualidad posible.

## Causa 1: Ilegalidad e impunidad.

1. Altos niveles de ilegalidad e impunidad	
Inefectividad de los procesos para prevenir, detectar, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción.	Carencia de programas estratégicos y bases de coordinación entre instancias encargadas de prevenir, detectar, atender y sancionar, faltas administrativas y entre las encargadas de la procuración e impartición de justicia en materia de delitos de corrupción.
	Carencia en los sistemas de comunicación interinstitucionales y acceso homologado a la información relevante.
	Opacidad en los procesos administrativos y de procuración e impartición de justicia ligados a faltas administrativas y hechos de corrupción.
Debilidad en las capacidad de las instituciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción.	Fallidos sistemas de denuncia no generan confianza, claridad ni seguridad.
	Insuficiente personal en áreas clave, establecidas en la ley (cantidad y profesionalización).
	No hay procesos de inteligencia enfocados en la prevención de la corrupción.
	FECC depende de la Fiscalía General en estructura orgánica, administración y operación de recursos.

El primer eje de las causas del problema de la corrupción en el municipio de Isla Mujeres está enfocado en los **altos niveles de ilegalidad e impunidad**. A través de la exploración de las razones por las que se han generado acciones de ilegalidad e impunidad en las instituciones de gobierno se busca conocer las atribuciones, los procesos y los mecanismos de coordinación en la administración municipal, así como el funcionamiento de la aplicación de las normas vigentes y, cuando el caso lo requiera, de las sanciones pertinentes para los casos de corrupción.

Asimismo, se incluye el estado de las capacidades municipales vigentes para llevar a

cabo el proceso de prevenir, detectar, atender y sancionar los posibles casos de corrupción en la administración municipal. Entendemos que la impunidad genera un entorno que favorece los actos de corrupción al entorpecer los procesos de detección y sanción de las acciones que ocurren fuera de la ley.

De acuerdo con la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en el art. 72 fracc XIX, es deber del Ayuntamiento establecer una comisión ordinaria de anticorrupción y participación ciudadana con el objeto de estudiar, dictaminar y elaborar propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas que componen la adminis-

tración municipal.

A su vez, es necesario que las administraciones municipales cuenten con mecanismos de atención y seguimiento de denuncias, así como procesos oportunos de investigación de faltas relacionadas con la corrupción y finalmente un sistema adecuado de impartición de justicia a través del seguimiento de los casos y la aplicación de sanciones, cuando sea necesario.

En concordancia con lo establecido en la PAEQROO, resulta crucial para las instituciones contar con un entorno favorable para la recepción de denuncias, que incluya disponibilidad, conocimiento y confianza por parte de las autoridades receptoras ya sea al interior o al exterior de las estructuras gubernamentales. Asimismo, las instituciones deberán contar con mecanismos de coordinación e intercambio de información para atender de manera adecuada y oportuna las denuncias a través de procesos claros de investigación, seguimiento y sanción de las faltas administrativas, ya sean no graves o graves.

La PAEQROO hace hincapié en que para fortalecer las capacidades institucionales es necesario construir y consolidar sistemas de inteligencia al interior de las estructuras de gobierno, como los Órganos Internos de Control (OIC), los cuales se pretende que sean espacios de constante observación de los procesos administrativos conforme lo establecen los marcos normativos. Asimismo, los OIC se consideran útiles para identificar las áreas de riesgo de manera anticipada y de esta forma no solo atender las vicisitudes, sino contribuir a la prevención de las malas prácticas de gobierno para evitar los actos de corrupción.

En nuestro país, el control administrativo se divide en interno y externo: el interno se realiza por parte de un órgano que forma parte de la misma organización administrativa del ente público en cuestión,

mientras que el externo se lleva a cabo por un órgano independiente al ente público que puede ser autónomo o formar parte del poder legislativo. Para el caso del estado de Quintana Roo, el control administrativo externo está a cargo de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo (ASEQROO) y el control administrativo interno se ejerce a través de 20 OIC.

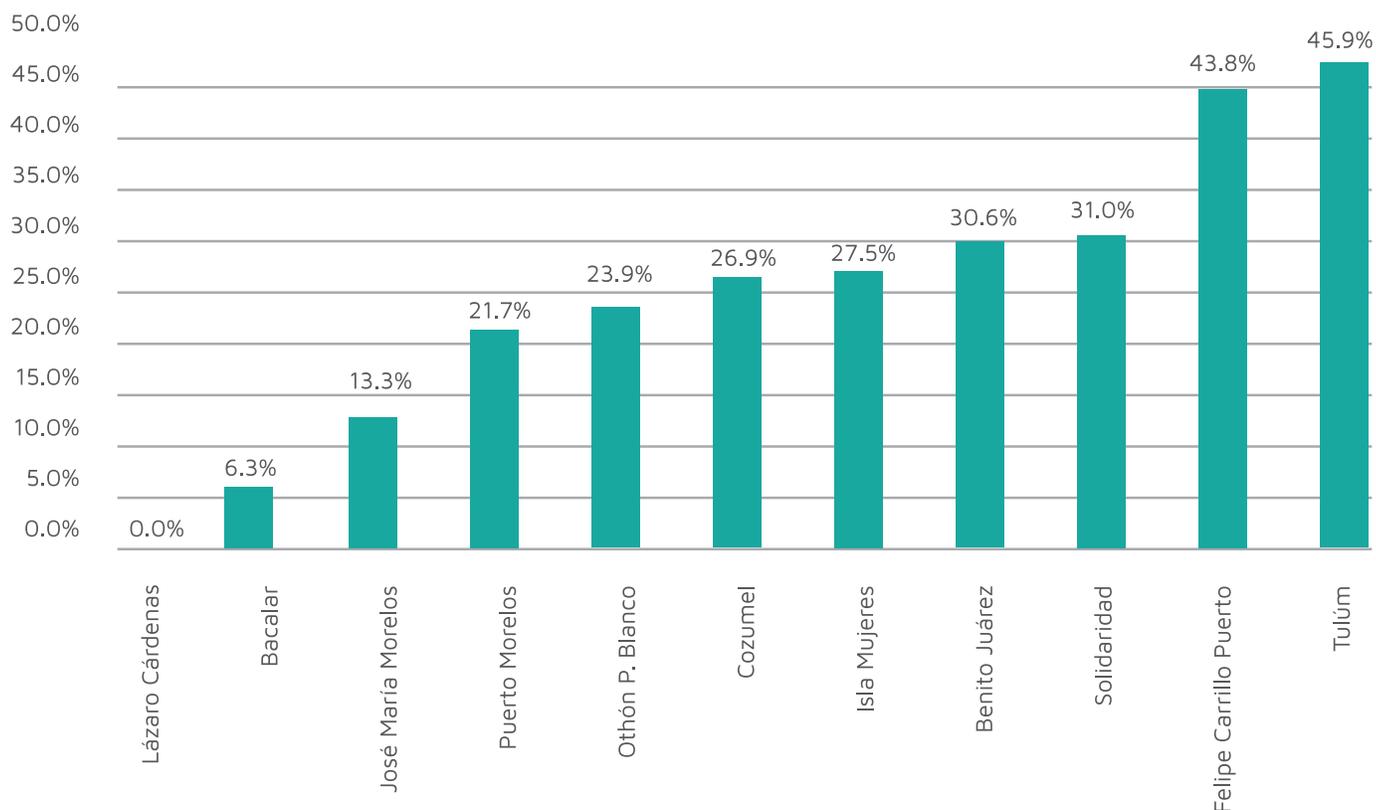
Cada municipio cuenta con una Contraloría Municipal, cuya función es iniciar, investigar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa ante faltas graves y no graves de servidores y ex servidores públicos, así como generar información, establecer indicadores y dar seguimiento a indicios sobre posibles actos de corrupción de los empleados municipales.

El Municipio de Isla Mujeres es uno de los que cuentan con el menor número de servidores (5) que integran los OIC.

Para la PAEQROO, la denuncia puede ser el mecanismo más eficiente para identificar, investigar y, en su caso, sancionar los posibles actos de corrupción. No obstante, en México no se suele fomentar la cultura de la denuncia, como lo muestra la información del INEGI (ENCIG, 2019) en donde Quintana Roo mantiene niveles similares a los del promedio nacional: se estima que sólo 2 de cada 10 personas que han sufrido algún acto de corrupción, han denunciado.

A nivel municipal, los datos de la CD-DPAE, 2019 muestran que en Isla Mujeres el 27.5% de las personas dio una respuesta negativa ante la pregunta si denunciarían en caso de tener conocimiento sobre un acto de corrupción, lo cual coloca al municipio en el quinto lugar de las entidades que menos reportarían actos de corrupción ante las autoridades, junto con Benito Juárez, Solidaridad Tulum y Felipe Carrillo Puerto.

## Gráfica 8. Porcentaje de respuestas negativas a la pregunta: si tuvieras conocimiento de un acto de corrupción ¿lo denunciarías?



Fuente: CDDPAE, 2019

Al analizar por sexo, se observa una mayor propensión de los hombres a denunciar actos de corrupción (77% sí denunciaría) que las mujeres (68% sí denunciaría).

Algunos factores que la Política Nacional Anticorrupción (PNA) identifica con respecto a los bajos niveles de denuncia por parte de la ciudadanía son:

### > Desconocimiento de los canales para denunciar y/o dificultades para el uso de éstos.

En Quintana Roo se ha detectado que los entes públicos de los diferentes órdenes de gobierno cuentan con distintas herramientas para captación de denuncias, que se ofrecen a través de medios diferentes: teléfono, botón en la página de internet, buzones físicos y la llamada ventanilla, entre los principales. Es posible que esta diversidad, más que favorecer la cultura de la denuncia y contribuir eficazmente en la orientación del denunciante así como sobre el mecanismo de denuncia y su efectividad, termina por obstaculizarla o desincentivarla, provocando falta de confianza de la ciudadanía.

> En cuanto a las denuncias de manera presencial, la **carencia de mecanismos para garantizar, en su caso, el anonimato y con ello, la protección de las personas denunciantes**, inhibe la denuncia. Al respecto, un marco normativo y de procedimientos para proteger a denunciadores en el Estado, es una asignatura pendiente que debe atenderse como prioritaria.

> El principal motivo por el cual la ciudadanía no denuncia es debido a la **percepción de pérdida de tiempo e inutilidad**, lo que, en alguna medida, estaría relacionado con debilidades institucionales (estructuras, procesos, personal no profesionalizado o falta del mismo) de las instancias encargadas de investigar y sancionar las conductas relacionadas a responsabilidades administrativas o posibles actos de corrupción.

Para un eficaz tratamiento de la corrupción y la impunidad es necesario que se atiendan a tiempo las denuncias y que se transparenten los datos de seguimiento y sanción de las quejas. Esto solo es posible mediante plataformas especializadas para tal proceso, así como capacitación de las y los servidores públicos sobre las faltas administrativas y actos de corrupción, así como para los mecanismos de elaboración, seguimiento y resolución de denuncias.

Por otro lado, existe la posibilidad de que las quejas y/o denuncias, pudieran provenir de procesos de auditoría interna o de irregularidades detectadas en los sistemas de evolución patrimonial.

## Causa 2: Discrecionalidad y abuso de poder.

2. Discrecionalidad y abuso de poder	
Insuficiente profesionalización e integridad del servicio público.	Normalización de las actuaciones que promueven/fomentan la corrupción.
	Resistencias institucionales para la adopción del SPC.
	Incipientes procesos de institucionalización del SPC de acuerdo a las necesidades de los tres poderes del estado y municipios.
Discrecionalidad y opacidad en procesos de gestión del ciclo presupuestario.	Ineficacia en los procesos de gestión documental, política de archivos, armonización contable, disciplina financiera y austeridad.
	Débil adopción del modelo de gestión basado en resultados en el ciclo presupuestario.
	Debilidad en procesos de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas con limitada participación en el ciclo presupuestario.
	Debilidad en procesos de armonización contable.
	Débil cultura de la evaluación de resultados.
Inefectividad de los esquemas de auditoría y fiscalización.	Las auditorías no tienden a centrarse en áreas del gasto público con mayor riesgo de corrupción.
	Carencias de mecanismos de coordinación: Sistema Estatal de Fiscalización.
	Carencias en la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización.

## Carencias en la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización.

El segundo eje causal de este programa es un análisis sobre las malas prácticas administrativas que derivan en discrecionalidad y abuso del poder en el ejercicio de la función pública, lo cual es, en gran medida, resultado de gobiernos inefectivos, opacos, no profesionales y parciales.

Generalmente las y los funcionarios públicos poseen un rango o margen de acción que les permite ejercer su labor profesional de manera efectiva. No obstante, cuando los criterios y normas que rigen su desempeño son ambiguos o demasiado generales, existe la posibilidad de que se generen amplios márgenes de discrecionalidad al momento de desempeñar sus funciones. Contar con discrecionalidad en el ejercicio de la función pública no siempre es malo; sin embargo, cuando se añaden elementos como imparcialidad en las decisiones, falta de transparencia, desapego a las normas y procedimientos administrativos o la búsqueda del bien propio, la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad y deja de ser funcional para los fines del buen gobierno. Estos espacios de riesgos deben ser cuidadosamente detectados, analizados y corregidos con el fin de abatir eficazmente la corrupción.

Para la PAEQROO, la mejor receta para evitar la discrecionalidad y el abuso del poder es garantizar que el ejercicio del servicio público se realice bajo estándares profesionales, técnicos, con claridad de normas y reglas transparentes e imparciales. Asimismo, para limitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público, se plantea el fortalecimiento del esquema de controles internos que permitan incrementar la transparencia, predictibilidad e imparcialidad de las decisiones de gobierno.

De acuerdo con la información recaudada con integrantes de organizaciones de la sociedad civil en los distintos municipios de Quintana Roo, es de gran preocupación la falta de profesionalización y capacitación del personal que opera en las administraciones públicas –tanto a nivel estatal, como municipal– debido principalmente a procesos de selección opacos y poco planificados.

Para mejorar los procesos de selección y contratación de servidoras y servidores públicos se requiere de una planeación más exhaustiva de los procesos de selección y contratación, un diseño claro de los perfiles y las actividades vinculadas a los puestos laborales, así como una constante observación y detección de posibles conflictos de interés en la contratación de personal, así como procesos de capacitación regulares para las y los funcionarios.

Por último, otro aspecto a tomar en cuenta para atender el problema de la discrecionalidad y el abuso del poder son las debilidades de los sistemas y procesos de fiscalización y auditoría para la rendición de cuentas.

## Profesionalización e integridad en el servicio público.

Buscar la profesionalización de las y los servidores públicos significa no sólo procurar que quienes ocupan cargos en la administración pública estén bien preparados, sino también que durante el desempeño de sus funciones cuenten con las herramientas necesarias que les permitan actuar con el mayor nivel de eficiencia, eficacia, efectividad e integridad.

Para ello, es tarea del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el promover la profesionalización y la capacitación de los servidores públicos municipales, ya que, como señala este organismo, en el orden municipal se suelen presentar insuficiencias que debilitan la profesionalización del

servicio público, a causa, entre otros aspectos, de la elevada rotación del personal, los bajos niveles educativos de algunas de las personas que ocupan puestos de gobierno, así como la

escasa o nula experiencia previa en las funciones propias que desempeñan los miembros de los ayuntamientos y de las administraciones públicas municipales (INAFED, 2020).

**Tabla 2. Situación laboral de las personas trabajadoras del gobierno municipal de Isla Mujeres.**

	Confianza	Base	Eventuales/Honorarios*
Hombres	328	44	104
Mujeres	479	76	67

*\*Incluye a aquellas personas adscritas a la ZOFEMAT.*

De acuerdo con la PAEQROO, la profesionalización de las y los servidores públicos debe ser la columna vertebral de cualquier intervención de combate a la corrupción, ya que si no se refuerza esta estrategia, las capacidades de las administraciones públicas permanecerían debilitadas y sin las competencias necesarias ni suficientes para lograr los resultados esperados (PAEQROO, 2020)

Por su parte, el Programa de Implementación de la PAEQROO (PI-PAEQROO) señala que el Servicio Profesional de Carrera es una herramienta útil para la organización y mejoras en la planeación de las contrataciones de personal, así como para la profesionalización del mismo. No obstante, el PI-PAEQROO señala que, a pesar de que la Ley del Servicio Público de Carrera fue aprobada y publicada en 2002 para el Estado de Quintana Roo, los plazos y disposiciones que ahí se mencionaban no fueron cumplidos, ni se llevó a cabo ninguna acción para difundir y promover su observancia y cumplimiento. Por este motivo, tampoco se lograron expedir los nombramientos de personas para el servicio público con base en lo que contemplaba dicha ley.

Por las razones anteriores, resulta de especial necesidad implementar un servicio

profesional de carrera de manera integral en la administración pública tanto estatal como municipal, con base en una adecuada planeación, programación y presupuestación y conforme a procesos claros, estructurados y apropiados que integren las etapas de reclutamiento, selección, capacitación, formación y evaluación del desempeño de las y los funcionarios públicos.

**Procesos de gestión del ciclo presupuestario: planeación, programación, presupuestación, ejercicio del gasto público, seguimiento y evaluación.**

Algunas de las estrategias más utilizadas para el control de la corrupción en las administraciones públicas son la transparencia, el gobierno abierto y la rendición de cuentas. Aunque en ocasiones se utilizan como sinónimos, lo cierto es que cada concepto posee propiedades particulares: por gobierno abierto se entiende una política pública que entrelaza los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas, cuya principal característica es el papel protagonista que desempeñan la información y los datos gubernamentales, entre los que se incluyen aquellos derivados de la rendición de cuentas (Gobierno de Q.Roo, 2016)

Tabla 3. Modelo de gobierno abierto



Fuente: sitio web del gobierno de Quintana Roo (<https://qroo.gob.mx/eje-3-gobierno-moderno-confiable-y-cercano-la-gente/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-gobierno>)

Por otro lado, transparencia no equivale al derecho a la información ni al proceso de rendición de cuentas. Se trata de conceptos que se refuerzan mutuamente, pero no significan lo mismo. La transparencia es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (como se cita en López y Merino, 2009), mientras que la rendición de cuentas incluye, por un lado la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y por otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que haya violado sus deberes públicos (Schedler, 2004).

En este sentido, la PAEQROO establece que para una mejor construcción de gobiernos abiertos, en los cuales se integre de manera adecuada

la transparencia y la rendición de cuentas, es necesario que hayan procesos claros en cada una de las fases del ciclo presupuestario. No basta con la existencia de plataformas en donde simplemente se vacíe la información gubernamental, se requieren condiciones adecuadas de presentación de la información de tal manera que cualquier persona pueda observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados está obteniendo.

Para comprender mejor este aspecto, a continuación se presenta una breve descripción de las fases del ciclo presupuestario:

**PLANEACIÓN:** El objetivo de esta etapa es concretar la visión del desarrollo social, económico y político de las entidades para que les sean asignados recursos y partidas presu-

puestarias. En esta etapa se realiza el cruce de los recursos necesarios y disponibles, con los grandes objetivos y metas que contemplan los planes de desarrollo y otros programas.

**PROGRAMACIÓN:** En esta etapa se definen los programas presupuestarios (recursos necesarios para cumplir funciones específicas) que tendrán a cargo las dependencias y entidades.

**PRESUPUESTACIÓN:** En esta fase se calculan los ingresos estimados en la ley de ingresos, de lo cual se deriva el presupuesto de egresos. Aquí se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos.

**EJERCICIO Y CONTROL:** Una vez aprobado el presupuesto de egresos por la legislatura, la responsabilidad de los recursos públicos corresponde a todos los entes y dependencias que les fueron asignados recursos ejercerlos conforme a las reglas establecidas en distintas leyes y conforme a un calendario determinado. Con ello se pretende que el gasto se destine a lograr los resultados planeados y gastar eficientemente.

**SEGUIMIENTO:** En México, las leyes establecen un sistema de evaluación de desempeño, el cual consiste en un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas presupuestarios.

**EVALUACIÓN:** La fase de evaluación consiste en un análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas para determinar si la asignación de recursos fue pertinente y se lograron los resultados esperados, así como su eficiencia, eficacia, calidad, impacto y sostenibilidad.

**RENDICIÓN DE CUENTAS:** Esta última fase consta de dos elementos principales: a. Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos. b. Corregir deficiencias

y aplicar sanciones y después de la ejecución de los recursos. El fin último de la rendición de cuentas en los recursos públicos es informar y justificar cada peso gastado a los ciudadanos, además de corregir las deficiencias en el gasto y garantizar un adecuado ejercicio de los recursos. (IMCO, 2019)

Cuando existe opacidad y discrecionalidad en las fases del ciclo presupuestario, es más probable que se haga un mal uso de los recursos públicos. Esto permite que se trasladen recursos ya presupuestados para fines distintos a los establecidos o que se manejen asignaciones fuera del presupuesto, al margen de la ley y sin una adecuada rendición de cuentas.

Como se menciona en la PAEQROO, la Red por la Rendición de cuentas señala que en los ámbitos locales el manejo presupuestal suele realizarse en un ambiente de poca claridad y discrecionalidad. Existen áreas que presentan mayor riesgo dentro del proceso de integración, aprobación y modificación del presupuesto debido a prácticas como: el incumplimiento en la calidad de la información sobre el ejercicio del gasto, el ejercicio anual de recursos presupuestales mayores al presupuesto aprobado por el Congreso Local o las modificaciones recurrentes al presupuesto.

Tener claridad en la manera en que se ejerce el presupuesto público resulta fundamental para crear confianza en la ciudadanía. Esta claridad sólo se logra a través de la transparencia, con plataformas que presenten de tal manera la información que no sólo sea accesible para cualquier ciudadano o ciudadana, sino que también sea entendible para todas y todos. Una buena planeación es el primer paso para que los estados puedan adoptar una forma estructurada y clara de hacer visible el uso de los recursos públicos.

Para conocer el estado de la transparencia presupuestaria del municipio de Isla Mujeres, a

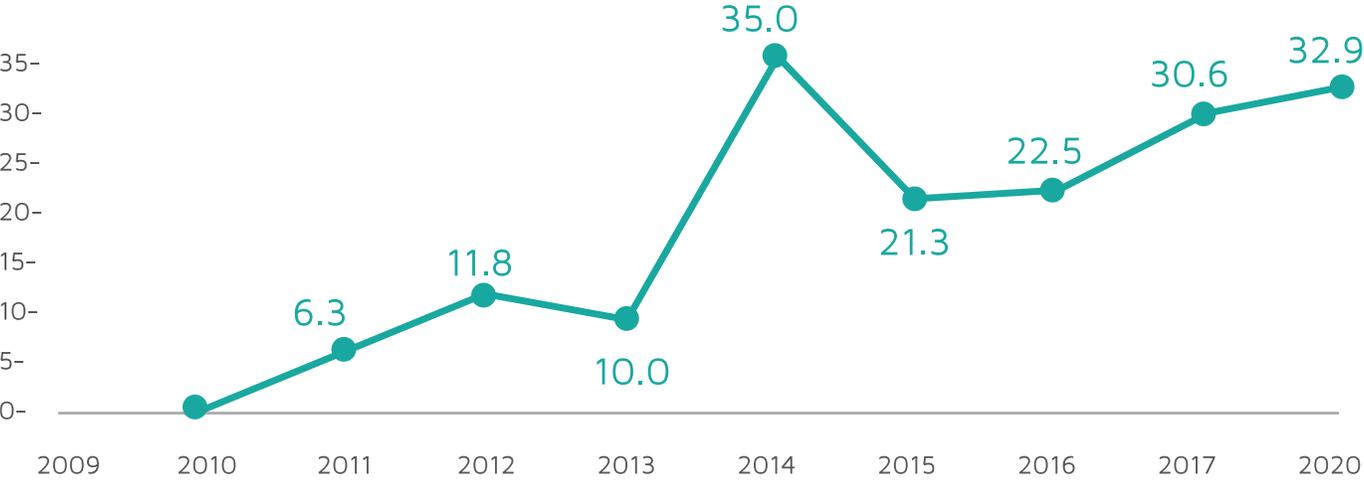
continuación se presentan los datos del Barómetro de Información Presupuestal Municipal (2020) que evalúa los niveles de transparencia presupuestal de 287 municipios y alcaldías de las 32 entidades federativas del país, con base en obligaciones contables y presupuestarias, con el propósito de contribuir a eliminar las condiciones de opacidad.

Los resultados a nivel general del Barómetro muestran que en 2020, sólo los municipios de Coahuila y Campeche tuvieron una calificación promedio superior al 88%. Los municipios de siete estados tienen una calificación

promedio entre el 60% y el 70%, y los municipios del resto de las entidades federativas –entre los que se encuentra Isla Mujeres– una calificación promedio inferior al 60%.

Como se puede observar en la gráfica 9, el Municipio de Isla Mujeres ha presentado un avance progresivo en materia de transparencia presupuestaria, sin embargo, en 2020 tuvo un avance por debajo del 50% (33%). En este sentido, a pesar del progreso observado, aún se requiere fortalecer las estrategias del Municipio para mejorar sus procesos de transparencia presupuestaria.

**Gráfica 9. Información Presupuestal del Municipio de Isla Mujeres, 2009 - 2020.**



Fuente: IMCO

Asimismo, la **tabla 4** muestra algunos de los rubros en donde existe mayor opacidad presupuestal en el Municipio, según los indicadores evaluados por el Barómetro.

**Tabla 4. Selección de indicadores del Barómetro de Información Presupuestal Municipal: Isla Mujeres, 2020:**

<https://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-municipal/resultados/2020/23003-isla-mujeres>

Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020
Ley de ingresos disponible en página del Congreso local	Sí						
Presupuesto local disponible en la página del Congreso local	N/A	No	No	N/A	N/A	N/A	N/A
Presupuesto de egresos disponible en la página de internet de la gaceta oficial estatal o municipal	N/A	N/A	No	No	No	Sí	No
Ley de ingresos disponible en la página del Municipio	N/A	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
La página de internet del gobierno municipal cuenta con enlace de transparencia en las finanzas públicas	Sí						
Presupuesto de egresos en formato ciudadano	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Existencia de portal de internet del Municipio	N/A						
Ley de ingresos está disponible en internet	N/A						
Disponibilidad de la Ley de Hacienda municipal en la página del Municipio	N/A	N/A	N/A	No	No	Sí	No
Gaceta municipal electrónica	N/A	N/A	N/A	No	No	No	No
Disponibilidad del Plan Municipal de Desarrollo en la página de internet	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Sí	Sí
Ley de ingresos legible	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Sí	Sí
Ley de ingresos en datos abiertos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Sí	Sí
Ley de ingresos contiene los datos de publicación oficial	Sí						
Presupuesto de egresos contiene los datos de publicación oficial	N/A	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Presupuesto de egresos es legible	N/A	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Presupuesto de egresos en datos abiertos	No						

El reporte del Barómetro señala que los rubros de información en los que suele haber mayor opacidad en los gobiernos municipales son:

> **Gastos específicos:** Se desconocen los fideicomisos y programas municipales, así como el gasto para grupos vulnerables.

> **Deuda pública:** No se conocen las tasas de contratación, las garantías o fuentes de pago, ni el destino de la deuda pública municipal.

> **Criterios hacendarios:** No se reportan los criterios para aprobar subsidios o incrementos salariales, ni para constituir fideicomisos (IMCO, 2020)

Conocer la situación de la transparencia presupuestaria permite mejorar en aspectos como la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción y la inclusión y participación ciudadana debido un mayor escrutinio y a mejoras en la claridad y la calidad de la información. A su vez, esto podría beneficiar la confianza de la ciudadanía y mejoraría la calidad de los servicios públicos, ya que una mejor transparencia en el ejercicio presupuestario, respalda mejores resultados fiscales.

### Causa 3: Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad

3. Discrecionalidad en puntos de contacto gobierno - sociedad	
La regulación existente para contrataciones públicas no promueve la apertura, es ambigua y fomenta la discrecionalidad.	Procesos de adquisiciones y obras públicas que abren espacios a la discrecionalidad, opacidad y sin apertura de datos.
	Deficiente regulación en materia de cabildeo y conflictos de interés.
	Insuficientes mecanismos de vigilancia y control ciudadano en el ciclo de contrataciones públicas.
Debilidad en las capacidades de las instituciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción.	Dificultades y opacidad en la realización de trámites (empresariales y ciudadanos), acceso a servicios y programas sociales.
	Débiles procesos en la integración de la política social, carencia de catálogos de programas sociales y de un padrón universal de derechohabientes.

La tercera raíz causal analiza el conjunto amplio de interacciones entre el gobierno y la sociedad en donde se podrían generar oportunidades para el uso discrecional y arbitrario de recursos públicos.

Entre los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que más se llevan a cabo se encuentran: la realización de trámites para acceder a servicios públicos y a programas sociales y las transacciones derivadas de contratación de servicios o compras públicas a empresas y profesionales en el ramo.

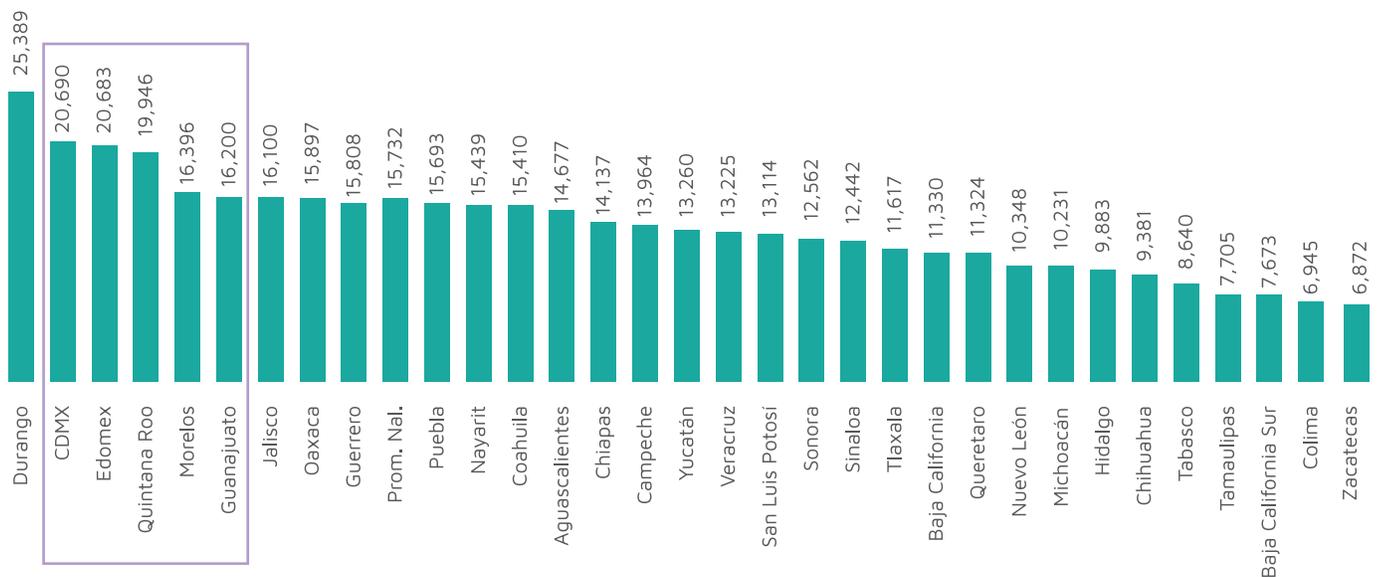
La corrupción vinculada con la realización de trámites para el acceso a servicios públicos y programas sociales es el tipo de corrupción que se percibe más de cerca por las y los ciudadanos, debido a que son actos que afectan directamente su economía.

Es común en México, por ejemplo, que los trámites burocráticos sean tardados debido a la complejidad de los procesos y en muchos casos también a la falta de infraestructura y personal capacitado para atenderlos. En este caso, la corrupción ocurre en el momento en el que las y los servidores públicos reciben un monto de dinero extra por acelerar los tiempos de los trámites, otorgar permisos especiales, programas sociales a quienes no cumplen con los requisitos o por no entorpecer los procesos.

Como se mencionó anteriormente, los costos de la corrupción en México en 2019 ascendieron a 12, 770 mdp; es decir, cada persona pagó un aproximado de 3, 882 pesos en corrupción. Si se piensa en un hogar en donde viven 5 personas, entonces en conjunto habrán pagado 19,410 pesos en ese año. (ENCIG, 2019)

Por su parte, Quintana Roo ocupa el 4° lugar a nivel nacional, por debajo de estados como Durango, la Ciudad de México y el Estado de México, en personas que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron, como se puede observar en la siguiente gráfica:

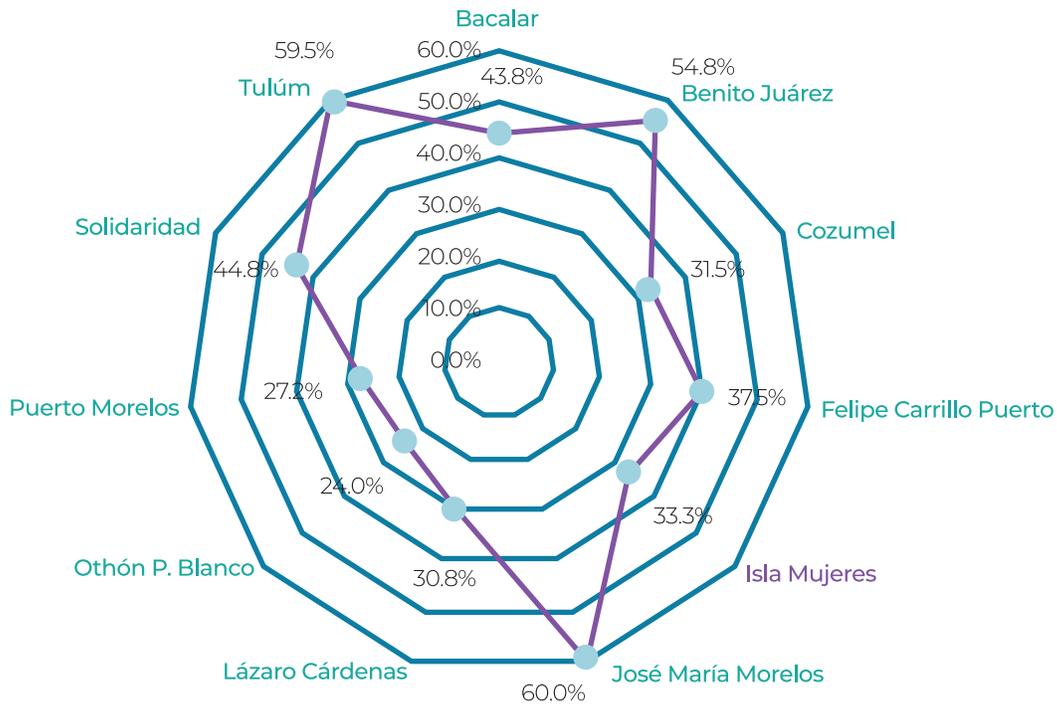
**Gráfica 10. Tasa de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción en al menos uno de los trámites que realizaron.**



Fuente: ENCIG, 2019

A nivel municipal, los resultados de la CDDPAE, revelan que los municipios de José María Morelos, Tulum, Benito Juárez y Solidaridad tuvieron los porcentajes más altos en corrupción al momento de realizar algún trámite, como se observa en la **gráfica 10**.

**Gráfica 11. ¿Te han solicitado alguna vez un moche para realizar un trámite?  
Porcentaje de respuestas positivas por municipio  
Quintana Roo, 2019.**



Fuente: CDDPAE, 2019

Por otra parte, de acuerdo con la PAEQROO, los trámites más mencionados en cuanto a solicitud de dinero por fuera de la ley en el Municipio de Isla Mujeres, fueron los siguientes:

**Tabla 5. Principales trámites en los cuales se les ha solicitado dinero por fuera de lo establecido en la ley, Isla Mujeres, Quintana Roo.**

Isla Mujeres
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pago de multas por infracciones</li> <li>2. Trámites en catastro municipal</li> <li>3. Licencia de funcionamiento</li> </ol>

Otro de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que ocurren con mayor frecuencia son las transacciones derivadas de contratación de servicios o compras públicas a empresas y profesionales en el ramo. Esto se refiere a la celebración de contratos por medio de licitaciones, adjudicaciones o invitaciones que adquiere el gobierno para llevar a cabo sus funciones.

Como lo menciona la PAEQROO, las contrataciones públicas abarcan las adquisiciones de bienes y servicios; las contrataciones de obra pública y servicios relacionados con las mismas y los proyectos de asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura o la prestación de servicios públicos. El tema de las contrataciones públicas es muy importante para el desarrollo de los municipios, así como su procuración y administración. Sin embargo, también conllevan un riesgo latente en términos de corrupción debido a las grandes cantidades de dinero que se pueden llegar a manejar.

De acuerdo con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, si las contrataciones públicas no se desarrollan con base en reglas y procedimientos claros, justificados y homologados, considerando en todo momento la posibilidad de conflictos de interés, el riesgo de incurrir en actos de corrupción aumenta.

Por este motivo, los municipios deben trabajar con el objetivo de beneficiarse de las mejores condiciones de contrataciones con base en precios adecuados, calidad del trabajo, financiamiento y oportunidad. Para esto es necesario construir e institucionalizar sistemas de contratación pública basados en procedimientos transparentes, eficientes, justificables e imparciales de tal forma que se asegure la provisión de bienes y servicios esenciales ajustados a estándares de calidad.

En nuestro país existen la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

(LOPSRM); sin embargo, este marco normativo no es aplicable a todos los ámbitos, poderes del estado, ni niveles de gobierno, así como tampoco a las 32 entidades federativas. La heterogeneidad normativa que existe actualmente para el ejercicio de recursos federales y estatales genera ambigüedad y riesgos de arbitrariedad.

Por otra parte, es común que los gobiernos municipales no transparenten adecuadamente su información acerca de contrataciones públicas, pues muchas veces hay confusión entre aquellas contrataciones realizadas con presupuesto estatal y las realizadas con presupuesto municipal.

La falta de una Ley General para la regulación de todos los procesos de contratación en todos los ámbitos produce que los procedimientos no partan de los mismos principios generales de competencia e imparcialidad, a la vez que obstaculiza la transparencia y la participación porque no son criterios constantes en todas las compras que realiza el Estado mexicano. (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción [SESNA] , 2020).

De acuerdo con el estudio "Miscelánea de Obstáculos Regulatorios", llevado a cabo por la COFECE en 2016, en el estado de Quintana Roo) existe la problemática de que las licitaciones en materia de obra pública tienen la posibilidad de ser estatales o locales, lo cual restringe la concurrencia de proveedores, ya que solo permiten la participación de aquellos con domicilio fiscal en el estado, disminuyendo las probabilidades de competencia que garanticen las mejores condiciones de contratación. (Comisión Federal de Competencia Económica [COFECE], 2016)

Por su parte, a nivel nacional existe una falta de planeación de obra pública a mediano y largo plazo, ya que por lo regular se suelen elaborar proyectos a corto plazo bajo la lógica de la duración de una gestión administrativa. Esta falta de planeación conlleva riesgos importantes en tanto que no parten de diagnósticos y estudios

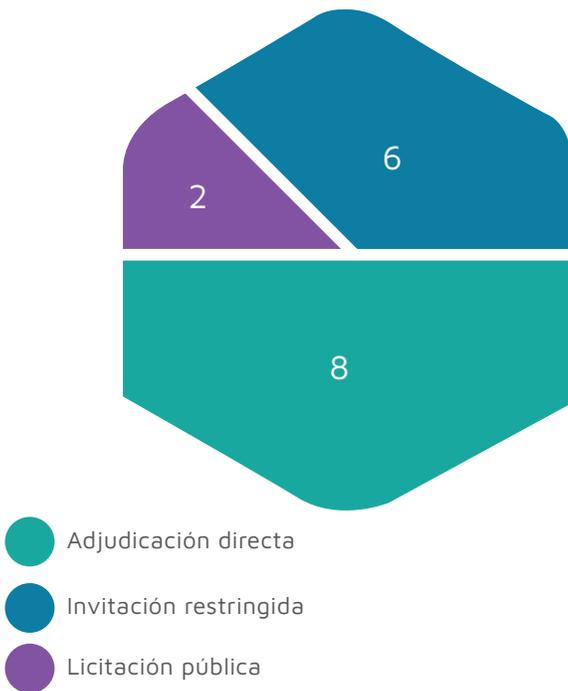
profundos, sino que con frecuencia se recurre a la improvisación, lo que –como ha pasado en otros lugares de la república– puede representar un peligro para la población en caso de que ocurran fallas técnicas que produzcan la destrucción misma de la obra pública.

Las fallas técnicas no son la única consecuencia derivada de la falta de planeación. También existe la posibilidad de que se produzcan situaciones inesperadas en el uso de suelo,

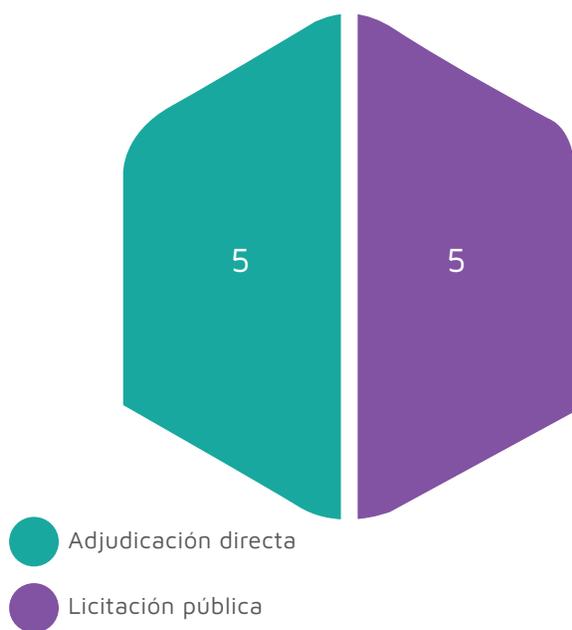
el desplazamiento de comunidades o afectaciones graves al medio ambiente, lo cual produce retrasos e incluso cancelaciones de las obras y repercute en mayores costos al final, abriendo la puerta a riesgos de corrupción.

Con la finalidad de tener una aproximación del ejercicio de gasto en contrataciones públicas en el Municipio de Isla Mujeres, se analizan los contratos firmados en 2021 y 2022, publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia.

**Gráfica 12. Contratos publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia del Municipio de Isla Mujeres, 2021.**



**Gráfica 13. Contratos publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia del Municipio de Isla Mujeres, 2022.**



Es necesario destacar que, de acuerdo con la PAEQROO, para cumplir con las normas en la materia, los contratos públicos predominantes deberían ser aquellos celebrados mediante un proceso de licitación.

## Causa 4: Débil involucramiento social en el control de la corrupción

4. Débil involucramiento social en el control de la corrupción	
Mecanismos ineficaces de participación activa, vigilancia y rendición de cuentas.	La participación no es vinculante a la toma de decisiones en los asuntos públicos.
	La participación activa no es prioridad en la agenda y procesos gubernamentales.
	La ciudadanía desconoce y desconfía de los canales y mecanismos de participación ciudadana.
Inexistencia de los procesos educativos formales para la prevención de la corrupción.	Aprobación de actitudes que se contraponen con los principios democráticos y derechos humanos.
	Inexistencia de líneas y cuerpos de investigación para prevenir y controlar la corrupción.
	Inexistencia de contenidos educativos que fomenten el combate a la corrupción en las currículas de todos los niveles educativos.
Bajo nivel de corresponsabilidad e integridad empresarial.	El sector empresarial ha normalizado e implementado procesos que promueven la corrupción.
	Insuficiente adopción de instrumentos que regulen su comportamiento.
	Insuficiente adopción de estándares de integridad empresarial.

La cuarta raíz causal plantea la existencia de un débil involucramiento de la sociedad y el sector privado en el control de la corrupción, lo cual tiene como consecuencia una escasa participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

A nivel municipal, en todo el estado de Quintana Roo, se observa una falta de procesos educativos formales en la prevención de la corrupción, así como una carencia de investigaciones académicas y datos estadísticos que permitan conocer la situación local en materia de corrupción. Además, el sector empresarial que opera tanto en los municipios, como en el estado, al trabajar tan cerca de las autoridades municipales, debería tener la responsabilidad de incorporar políticas de integridad empresarial en sus operaciones, lo cual no siempre sucede.

La participación de la comunidad en los procesos de apertura de información pública y en el establecimiento de controles ante los abusos en el ejercicio del servicio público es fundamental para el combate a la corrupción, ya que son las y los ciudadanos quienes se benefician de estos esfuerzos al obtener mejores servicios públicos, programas sociales, sencillez al realizar trámites, etcétera.

Con la participación, se asegura que las voces de las y los ciudadanos sean escuchadas. Sobre este aspecto, incluso la Política Nacional Anticorrupción (PNA) reconoce que las iniciativas de control de la corrupción que han logrado mejores resultados, en concordancia también con la experiencia internacional, son aquellas que propician y favorecen el involucramiento y la corresponsabilidad social.

De acuerdo con la PAEQROO, los mecanismos de participación ciudadana empleados por los gobiernos suelen ser diversos, ya sea que tiendan a modificar la estructura de valores sociales, fortalecer la participación en general, participar en la vigilancia y el control gubernamental o fomentar la integridad desde la iniciativa privada (PAEQROO, 2020).

Por su parte, la participación ciudadana hace referencia a las formas en las que las personas intervienen o inciden en la vida pública de su comunidad, pero también se trata de los procedimientos en los cuales los individuos se reúnen para atender o resolver problemas en común (Durán, 2019).

Existen diversos mecanismos de participación ciudadana que van desde las consultas populares –referéndums, plebiscitos, las propias elecciones– hasta los espacios de gobierno abierto.

En el caso de Quintana Roo, los ejercicios reales de Gobierno Abierto son apenas incipientes. Aunque en la ley se contemplan mecanismos de participación para el desarrollo

de planes y programas estatales y municipales, las posibilidades de tener incidencia política, más allá de las consultas o la participación electoral, son muy limitadas.

Una manera de conocer los espacios que se han abierto en las administraciones municipales para la participación ciudadana es el registro del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD). En esta base de datos se puede observar que las administraciones municipales en Quintana Roo durante 2016, abrieron 103 espacios en los cuales las áreas que más peticiones o propuestas recibieron fueron las de planeación y evaluación (862), seguridad pública (61) y turismo (41) (PAEQROO, 2020).

**Tabla 6. Espacios para la participación y/o consulta ciudadana y número de propuestas recibidas en las administraciones públicas municipales, 2018**

Administración Pública Municipal		
Temas	Espacios para la participación y/o consulta ciudadana	Número de propuestas y/o peticiones recibidas en la administraciones públicas municipales
Planeación y evaluación	6	862
Contraloría	6	0
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	4	2
Transparencia	5	0
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	0	0
Seguridad pública	7	61
Tránsito	4	4
Protección civil	4	12
Servicios públicos	8	35
Obras públicas	10	1
Desarrollo urbano	7	2
Desarrollo social	7	30
Desarrollo económico	3	0
Medio ambiente y ecología	6	21
Desarrollo rural	3	30
Presupuesto participativo	0	0
Educación	6	6
Cultura	3	20
Deporte	5	19
Salud	8	35
Energía	1	0
Turismo	4	41
Otros	0	0
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>1181</b>

Fuente: INEGI, CNGMD, 2018

La PAEQROO destaca que la organización Participando por México realizó un estudio en 2015 titulado: “Mecanismos de participación ciudadana” el cual se llevó a cabo a nivel municipal. En este estudio, los mecanismos de participación ciudadana se definieron como el conjunto de reglas, espacios, procesos, instrumentos, formas y acciones institucionalizadas con los que interactúan la ciudadanía y las autoridades para influir en procesos de decisión pública (Participando por México, 2016).

Para ello se clasificaron los mecanismos de participación en 4 categorías: (i) mecanismos de democracia directa (Ej. referéndum y plebiscito), (ii) mecanismos de democracia deliberativa (Ej. presupuesto participativo y Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLA-DEMUN), (iii) mecanismos consultivos (Ej. consulta ciudadana y comités vecinales) y (iv) mecanismos de atención ciudadana (Ej. contraloría ciudadana y sistemas de quejas y denuncias).

Para el estado de Quintana Roo, se encontró que todos los municipios contaban con normatividad municipal sobre participación ciudadana y similares, pero sólo el 78% contemplan mecanismos de participación ciudadana. El estudio concluye que en el país predominan mecanismos que posibilitan una participación consultiva o selectiva en procesos de toma de decisión, sin embargo, la generación y consolidación de espacios y mecanismos de incidencia directa en la toma de decisiones alrededor de todo el ciclo de vida de las políticas públicas, es un tema pendiente en la agenda de todos los niveles de gobierno (Participando por México, 2016).

Actualmente, se están llevando a cabo esfuerzos por incrementar la participación ciudadana, tanto en el estado de Quintana Roo, como en los municipios. Un ejemplo de esto es la incorporación de Quintana Roo en 2020 a la iniciativa de Open Government Partnership (OGP) la cual trabaja de manera multilateral para promover el gobierno abierto, combatir

la corrupción y mejorar la gobernanza a través del uso de la tecnología (OGP, 2020).

## Conclusiones.

Como ya se mencionó a lo largo del documento, la corrupción forma parte de un problema sistémico que se encuentra en todos los sistemas políticos y niveles de gobierno. La corrupción se explica como un tema multidimensional en el que es posible explicarla por medio de diferentes aristas que permite que se lleve a cabo. Por decir algunas: la falta de profesionalización de las y los funcionarios públicos, normatividad deficiente o en exceso, falta de transparencia, débil involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos e impunidad.

No es nuevo el conocimiento que en México la corrupción está presente en las diversas esferas sociales. El impacto que ha tenido la corrupción al hablar de las instituciones públicas y los poderes de gobierno ha sido la desconfianza generalizada que la ciudadanía tiene hacia dichas instancias y actores. La desconfianza puede deslegitimar la actuación gubernamental y dar pie y abrir espacios para que otros actores aprovechen el vacío de poder para incumplir la ley o incluso para generar instituciones informales ajenas al Estado en busca del cumplimiento de intereses que generen beneficios individuales o particulares ajenos al bien común.

Por otra parte, las prácticas de corrupción en la administración pública originan un tratamiento diferenciado entre las personas, donde generalmente se benefician quienes poseen más recursos o tienen mejores y mayores influencias. Esto tiende a acentuar las desigualdades sociales e incrementa los niveles de marginación y rezago social.

Erradicar la corrupción no es una tarea sencilla ya que es un fenómeno que implica cambios estructurales, morales y culturales. No obstante existen estrategias que contemplan el actuar conjunto del gobierno y sus instituciones con el involucramiento de la ciudadanía, inclu-

yendo a actores como la academia y la sociedad civil organizada pues con la participación de estos agentes, además de estrategias de fiscalización de recursos, transparencia y rendición de cuentas, habrá mayor probabilidad de que la corrupción encuentre las barreras suficientes que le impidan permear los aparatos burocráticos y las instituciones del gobierno.

El panorama nacional y estatal en relación al fenómeno de la corrupción ha podido visibilizarse gracias a datos fehacientes que dan ejemplo del modo en el que impacta y operan estas prácticas, por ejemplo, a nivel nacional según datos del INEGI en 2019 el costo de la corrupción por la realización de trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos durante fue de \$12, 770 millones de pesos, lo que equivale a \$3,822.00 pesos por persona destinados a pagar actos de corrupción.

En el caso del estado de Quintana Roo, cada persona paga en promedio \$1,800 pesos al año por corrupción a la hora de realizar trámites, servicios o pagos. La corrupción en esta entidad es percibida como el segundo problema más importante a tratar, solo por debajo de la inseguridad.

Al hablar del municipio de Isla Mujeres es importante contextualizar que es una localidad que se dedica principalmente al comercio al por menor y servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas orientado al turismo, por lo que a través de este diagnóstico se pudo hallar que la percepción de la ciudadanía sobre los principales problemas del municipio de Isla Mujeres giran en torno al crecimiento desarrollo inmobiliario de forma irregular, sobre todo en la zona continental y la inseguridad que se vive en el municipio y que impide el crecimiento económico de la localidad.

Actualmente, los hechos en materia en el combate a la corrupción han ido en auge con la creación de leyes, sistemas, políticas y programas en los tres niveles de gobierno. En

lo nacional, en 2015 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y en 2018 el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (SAEQROO) que integra la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo (PAEQROO), posteriormente el Programa de Implementación de esta política (PI-PAEQROO).

A nivel local existe el Programa Anticorrupción del Municipio de Isla Mujeres (PAM-IM), resultado del trabajo de coordinación y co-creación de las y los integrantes del SAEQROO, ciudadanas y ciudadanos, Ciudadanos x la Transparencia y personas servidoras públicas del Municipio cuyo objetivo es el fortalecimiento de la confianza de las y los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas a través del fortalecimiento institucional para detectar, prevenir, corregir y, en su caso, sancionar prácticas corruptas desde las causas que las generan.

Se hallaron cuatro principales problemáticas en el municipio de Isla Mujeres que originan y secundan que la corrupción siga presente en el municipio. La primera radica en la existencia de la ilegalidad e impunidad y se explica mediante el desconocimiento de los canales para denunciar y/o dificultades para el uso de éstos. Cuando se trata de denuncias realizadas de manera presencial, el reto a enfrentar es carencia de mecanismos que garanticen el anonimato y protección de las personas denunciantes, pues estas deficiencias originan inhibición a la hora de denunciar un caso de corrupción. Por último, un hallazgo importante es que quizá uno de los principales motivos por el cual la ciudadanía no denuncia es debido a la percepción de pérdida de tiempo e inutilidad que hay en el mismo acto, lo cual estaría relacionado con una debilidad institucional en relación a estructuras, procesos, personal no profesionalizado de las instancias encargadas de investigar y sancionar los hechos relacionados a actos de corrupción.

La segunda causa y problema que se halló fue la discrecionalidad y abuso de poder en el ejercicio de la función pública producto de gobiernos inefectivos, opacos, no profesionales y parciales, es decir, cuando se hace presente la existencia de criterios y normas que rigen el desempeño ambiguos o demasiado generales, existe la posibilidad de que se generen amplios márgenes de discrecionalidad al momento de desempeñar sus funciones y aunado a elementos como la imparcialidad en las decisiones, falta de transparencia, desapego a las normas y procedimientos administrativos o la búsqueda del bien propio –en lugar del bien común– la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad.

Para esto una de las estrategias que sumarian a contrarrestar la discrecionalidad y el abuso de poder es mediante la profesionalización e integridad en el servicio público, pues no solo se trata de asegurar que quienes ocupan cargos en la administración pública estén bien preparados, también que durante el desempeño de sus funciones cuenten con las herramientas necesarias que les permitan actuar con el mayor nivel de eficiencia, eficacia, efectividad e integridad.

Si bien, el Programa de Implementación de la PAEQROO (PI-PAEQROO) menciona que el Servicio Profesional de Carrera es una herramienta útil para la organización y mejoras en la planeación de las contrataciones de personal y para la profesionalización del mismo, también es cierto que el PI-PAEQROO señala que, los plazos y disposiciones de la Ley del Servicio Público de Carrera (aprobada y publicada en 2002) para el estado de Quintana Roo, no fueron cumplidos, ni se llevó a cabo ninguna acción para difundir y promover su observancia y cumplimiento.

La tercera raíz causal se da en torno a la discrecionalidad en puntos de contacto gobierno-sociedad. Entre los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que más se llevan a cabo se encuentran en el municipio son la

expedición de licencias de manejo, el pago de multas e infracciones y otros, que consisten en acelerar los tiempos de dichos trámites. La corrupción vinculada a este tipo de interacciones es el que más se percibe de cerca por las y los ciudadanos, ya que son actos que afectan directamente su economía, donde más participan y forman parte de la vida cotidiana de las personas.

Otro de los puntos de contacto entre gobierno y sociedad que ocurren con mayor frecuencia son las transacciones derivadas de contratación de servicios o compras públicas a empresas y profesionales en el ramo, donde ocurren celebración de contratos mediante licitaciones, adjudicaciones o invitaciones que adquiere el gobierno para llevar a cabo sus funciones. En este caso, se pudo observar con datos del INAI que el Municipio de Isla Mujeres, queda a deber con lo establecido en las leyes de la materia ya que del total de sus contrataciones públicas en 2021 y 2022 predominan las adjudicaciones directas, máxime que varias contrataciones públicas quedaron sin especificar, por lo que este porcentaje podría dar pie a posibles actos de corrupción y opacidad.

Por cuarta y última causa, se encuentra el débil involucramiento social –tanto de organizaciones de la sociedad civil, como del sector privado –en el control de la corrupción, lo que deviene en una escasa participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

De acuerdo con la PAEQROO, en el municipio se observa una falta de participación de otras esferas y agentes, por ejemplo, la carencia de procesos educativos formales en la prevención de la corrupción, investigaciones académicas y datos estadísticos que permitan conocer la situación local en materia de corrupción.

Asimismo, actualmente se sigue trabajando en estrategias para incrementar la participación ciudadana a nivel estatal como municipal, aún es un reto al que se deberá poner atención

ya que aunque todos los municipios del estado cuentan con normatividad sobre participación ciudadana y similares, sólo el 78% contemplan mecanismos de participación ciudadana. La importancia de este factor para el combate a la corrupción radica que la generación y consolidación de espacios y mecanismos de

incidencia directa en la toma de decisiones alrededor de todo el ciclo de vida de las políticas públicas puede ser una medida que incentiva a las y los ciudadanos a estar pendientes, participen y vigilen para contrarrestar la corrupción comenzando por el nivel más cercano a ellos, el municipal.

## Bibliografía

Casar, María Amparo, (20016), México: *Anatomía de la Corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).

Klitgaard, R. (1988) *Controlling Corruption*. University of California Press, Berkeley.

Lopez S. y Merino M. (2009) *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, en "Cuadernos sobre rendición de cuentas", Secretaría de la Función Pública.

Malem Seña, Jorge F., (2014), *La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales*, Universitat Pompeu Fabra.

Schedler A., (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, en "Cuadernos sobre rendición de cuentas", Secretaría de la Función Pública.

Tanzi, Vito (1995), «*Corruption, Government Activities, and Markets*» en *The Economics of Organized Crime*, editado por Gianluca Fiorentini y Sam Peltzman, Cambridge: Cambridge University Press.

Trapnell, S. (2015). *User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption*. United Nations Development Programme.

*Barómetro de Información Presupuestal Municipal, 2020*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), URL: <https://imco.org.mx/barometro-de-informacion-presupuestal-municipal-2020/>

*Catálogo de Información sobre la Corrupción en México (CICM)*, Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), URL: <https://www.sesna.gob.mx/2020/10/30/catalogo-de-informacion-sobre-la-corrupcion-en-mexico-cicm-version-1-1/>

*Censo de Población y Vivienda 2020*, INEGI, URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

*Censos Económicos 2019*, INEGI, URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>

*Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*, INEGI, URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

*Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, URL: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C6-XV-20180427-157.pdf>

*Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. URL: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&-fecha=27/05/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&-fecha=27/05/2015#gsc.tab=0)

*Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*, INEGI, URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

*Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021*, INEGI, URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

INEGI, URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

*Herramientas de competencia económica 2016*, Comisión Federal de Competencia Económica, URL: <https://www.cofece.mx/herramientas-de-competencia-economica-2016/>

*Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*, Transparencia Internacional, URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

*Índice de Estado de Derecho 2021*, World Justice Project, URL: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2021-2022/#:~:text=Los%20resultados%20de%20la%20edici%C3%B3n,que%20aquellos%20que%20mostraron%20avances.>

*Índice Mexicano de Corrupción y Calidad Gubernamental 2018*, México Social, URL: <https://www.mexicosocial.org/indice-mexicano-de-corrupcion-y-calidad-del-gobierno/>

*Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)*, URL: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

*Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo*, URL: <https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/38/>

*Medición de la Pobreza*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), URL: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)

*Política Nacional Anticorrupción (PNA)*, URL: <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

*Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo 2020 - 2030*, Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, URL: <https://qroo.gob.mx/sites/default/files/unisio2021/01/Pol%C3%ADtica%20Anticorrupci%C3%B3n%20del%20Estado.pdf>

*Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)*, URL: <https://banco.sesna.gob.mx/mediciones-internacionales/>

*Transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto, Gobierno del Estado de Quintana Roo*, URL: <https://qroo.gob.mx/eje-3-gobierno-moderno-confiable-y-cercano-la-gente/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-gobierno>





# DISEÑO ESTRATÉGICO

La conformación de la propuesta del Programa Anticorrupción Municipal de Isla Mujeres es un proceso de modelo institucional entre gobierno y ciudadanía que en la medida de su experiencia y posibilidades técnicas y financieras hicieron un primer esfuerzo de identificación de las problemáticas más acuciantes para el municipio en materia de corrupción. Se tomaron en cuenta también las propuestas del programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo del SAEQROO. Ello asegura que las acciones que en este documento se propongan sean un reflejo del interés de la ciudadanía para generar las condiciones adecuadas para combatir a la corrupción en el municipio, a pesar de que actualmente el Municipio de Isla Mujeres se encuentre en vías de consolidar una relación sólida entre ciudadanía y gobierno.

En el diseño estratégico del documento se presenta, en primer lugar, la vinculación de la temática identificada por la sociedad civil y servidores públicos, en armonía con lo establecido en el Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo del SAEQROO, para asegurar la congruencia y la alineación de la acción local con los esfuerzos a nivel estatal. En segundo lugar, se presenta la propuesta de cadena de cambio diseñada para la implementación de las acciones; así, se observará la temática a tratar por parte del municipio, las estrategias propuestas y por cada estrategia se desagrega el indicador de resultados y las líneas de acción que se planean realizar.

## Eje 1: Combatir la corrupción y la impunidad.

Pertinencia con prioridades de la PAEQROO	Pertinencia con estrategia programa de implementación	Pertinencia con líneas de acción programa de implementación
<p><b>Prioridad 1:</b> Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, substanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.</p> <p><b>Prioridad 2:</b> Coadyuvar en el fortalecimiento de una política de procuración e impartición de justicia, alineada a la nacional, en materia de delitos por hechos de corrupción.</p> <p><b>Prioridad 7:</b> Impulsar la mejora y homologación a la escala nacional de protocolos y procesos de presentación de denuncias y alertas por hechos de corrupción por parte de la ciudadanía, contralores y testigos sociales, e instituciones de fiscalización y control interno competentes, asegurando la inclusión del enfoque de derechos humanos y género.</p>	<p><b>2.1</b> Fomentar la certificación y especialización en materia de investigación, detección, resolución y sanción de delitos por hechos de corrupción con el fin de fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación en la procuración e impartición de justicia penal.</p> <p><b>7.1</b> Sumarse a la Plataforma Ciudadana de Denuncias (PCD) del SAEQROO, con el objeto de contribuir a garantizar el derecho al acceso de la ciudadanía, especialmente de la población y grupos históricamente discriminados, a la denuncia por faltas administrativas y hechos de corrupción, en el ámbito estatal y municipal y en interoperabilidad con el subsistema 5 de la PDN.</p>	<p><b>2.1.2</b> Implementación de un programa de educación continua, coordinado por la SAEQROO, dirigido a las autoridades de los entes públicos que conforman el CC del Sistema, así como OIC y contralorías municipales, responsables de la detección, investigación, resolución y sanción de delitos por hechos de corrupción.</p> <p><b>7.1.2</b> Institucionalización del procedimiento de canalización, recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas en la PCD, a partir de los lineamientos de funcionamiento de la PCD.</p>

**Estrategia 1.1:** Fomentar la certificación, capacitación y especialización en materia de investigación, detección, resolución y sanción de faltas administrativas no graves, y canalización de faltas graves, al Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Quintana Roo, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación Eel OIC. Ello se hará en concordancia con el programa de capacitación continua coordinado por el SAEQROO.

#### Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.

Último año de administración:

El personal adscrito al OIC del Municipio de Isla Mujeres cuenta al término de la administración con al menos dos diplomados en materia de ética y responsabilidades administrativas o en su caso, estudios de posgrado en la materia.

#### Indicadores de resultado.

**1.1.** Número de servidores públicos adscritos a la Contraloría Municipal capacitados en materia de ética y responsabilidades administrativas.

#### Línea de Acción 1.1.1

Establecer un programa anual de capacitaciones para el personal del OIC del Municipio.

#### Línea de Acción 1.1.2

Establecer un plan de monitoreo de las certificaciones y capacitaciones recibidas por las personas servidoras públicas adscritas al OIC del Municipio.

**Estrategia 1.2:** Contribuir al fortalecimiento de una cultura de denuncia en la ciudadanía a fin de que cuando identifiquen situaciones que potencialmente contravengan las disposiciones relativas al debido cumplimiento de sus atribuciones y lo denuncien a las autoridades competentes, a través de la difusión, promoción y capacitación.

#### Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.

Último año de administración:

El Municipio cuenta con un programa de capacitación a la ciudadanía para fortalecer la cultura de denuncia, de las cuales participa y coadyuvan organizaciones de la sociedad civil, entes fiscalizadores y autoridades competentes que tienen competencia en la promoción de actividades relacionadas a la prevención de la corrupción.

#### Indicadores de resultado.

**1.2.** Número de acciones de difusión y promoción o capacitación realizadas para la ciudadanía en materia de ética, prevención y denuncia de conductas irregulares y corruptas de servidores públicos.

#### Línea de Acción 1.2.1

Firmar convenios con organizaciones civiles y las autoridades que en el ámbito de su competencia tengan injerencia en la promoción de la cultura de la prevención de conductas corruptas a través de la denuncia ciudadana.

#### Línea de Acción 1.2.2

Establecer un programa de capacitación y difusión dirigido a la ciudadanía para dar a conocer las actividades que realiza el Municipio en materia de prevención, investigación y sanción de conductas irregulares de personas servidoras públicas.

**Estrategia 1.3:** Adherirse a la Plataforma de Denuncias Ciudadanas por faltas administrativas y hechos de corrupción, contruidos por el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

**Instituciones responsables de instrumentar la estrategia:** SAEQROO y Contraloría Municipal de Isla Mujeres.

**Institución líder:** SAEQROO.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.**

Último año de administración:

El Municipio se adhiere a la Plataforma Ciudadana de Denuncia por medio de los enlaces municipales designados para tal efecto quienes generan un informe con los logros obtenidos a partir de la formalización de dicha adhesión.

**Indicadores de resultado.**

**1.3.** Porcentaje de avance en cuanto a la adhesión del Municipio de Isla Mujeres a la Plataforma Ciudadana de Denuncia, a través de la participación de las autoridades competentes del Municipio en las reuniones y demás actividades convocadas como parte de la implementación de dicha Plataforma.

**Línea de Acción 1.3.1**

Formalizar el compromiso municipal de participar en la Plataforma de Denuncia Ciudadana.

**Línea de Acción 1.3.2**

Dar seguimiento al avance de la Plataforma de Denuncia Ciudadana.

**Esta estrategia contribuye con un proyecto emblemático del Sistema Anticorrupción del Estado, por lo que su financiamiento y coordinación estarán a cargo de las instituciones que conforman dicho sistema.**

## Eje 2: COMBATIR LA DISCRECIONALIDAD Y EL ABUSO DEL PODER

Pertinencia con prioridades de la PAEQROO	Pertinencia con estrategia programa de implementación	Pertinencia con líneas de acción programa de implementación
<p><b>Prioridad 11:</b> Impulsar la adopción, socialización y fortalecimiento de políticas de integridad y prevención de actuación bajo conflicto de interés, en los entes públicos mediante comités de ética o entes homólogos.</p> <p><b>Prioridad 12:</b> Generar bases y criterios mínimos para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, que incluya enfoque de Derechos Humanos y perspectiva de género.</p> <p><b>Prioridad 14:</b> Fomentar el desarrollo de políticas de gobierno abierto y transparencia proactiva en el ciclo presupuestal y los programas públicos, que propicien, desde una perspectiva ciudadana, el seguimiento, evaluación, gestión de riesgos y rendición de cuentas de los entes públicos, en colaboración con el Órgano Garante, su coordinación con las unidades de transparencia y su vinculación con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).</p>	<p><b>11.2</b> Promover la adopción de los requisitos establecidos por el SNA, para la elaboración de códigos de ética, conducta y políticas de integridad y prevención de actuación de conflicto de interés entre los entes públicos del estado y los municipios.</p> <p><b>12.1</b> Fortalecer los procesos para las designaciones públicas y abiertas en el estado de Quintana Roo, que aseguren criterios de inclusión, transparencia y máxima publicidad.</p> <p><b>12.2</b> Fortalecer el marco normativo del servicio público de carrera en el estado de Quintana Roo y promover su alineación y armonización en el ámbito municipal, a partir de criterios de pertinencia, inclusión, sostenibilidad, transparencia y máxima publicidad.</p> <p><b>14.1</b> Impulsar el desarrollo de una plataforma de transparencia presupuestaria del estado de Quintana Roo, que ciudadanice la información estratégica sobre el ciclo presupuestario, en datos abiertos, con enfoque de Agenda 2030, DH y PG, con el fin de identificar la trazabilidad del gasto público a través de las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.</p>	<p><b>11.2 .1</b> Difusión en los diferentes poderes, Órganos Constitucionalmente Autónomos y municipios de los requisitos mínimos emitidos por el SNA, para el diseño de los códigos de ética, conducta y las políticas de integridad y prevención de actuación de conflicto de interés.</p> <p><b>12.1.2</b> Difusión institucional para la adopción y adhesión a la metodología de designaciones públicas abiertas.</p> <p><b>12.2.1</b> Fortalecimiento o formulación y publicación del marco normativo del servicio público de carrera para el estado de Quintana Roo, que contemple principios de inclusión, sostenibilidad, transparencia y máxima publicidad.</p> <p><b>14.1</b> Impulsar el desarrollo de una plataforma de transparencia presupuestaria del estado de Quintana Roo, que ciudadanice la información estratégica sobre el ciclo presupuestario, en datos abiertos, con enfoque de Agenda 2030, DH y PG, con el fin de identificar la trazabilidad del gasto público a través de las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.</p>

Pertinencia con prioridades de la PAEQROO	Pertinencia con estrategia programa de implementación	Pertinencia con líneas de acción programa de implementación
<p><b>Prioridad 15:</b> Impulsar la coordinación para la integración del SEF para la homologación y simplificación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.</p> <p><b>Prioridad 16:</b> Promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño, con enfoque de derechos humanos y género, de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público, enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.</p> <p><b>Prioridad 19:</b> Generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión.</p>	<p><b>15.2</b> Establecer acciones y mecanismos de coordinación entre las instituciones responsables de las tareas de auditoría y fiscalización gubernamental en el Estado y sus municipios, para promover el intercambio de información, aplicación de estándares profesionales similares, creación de capacidades, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, con enfoque de gobierno abierto.</p> <p><b>16.1</b> Promover la adopción e institucionalización de un programa transversal de fortalecimiento de capacidades en el estado y el municipio, enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública, en vinculación con el subsistema de capacitación del servicio público de carrera.</p> <p><b>19.1</b> Desarrollar, de forma coordinada, el modelo de servicio público de carrera en el estado y sus municipios, con EbDH y PG, en lo que respecta a los subsistemas de planeación de recursos humanos e ingreso al servicio público por concurso.</p> <p><b>19.2</b> Desarrollar, de forma coordinada, el modelo de servicio público de carrera en el estado y sus municipios, con EbDH y PG, en lo que respecta a los subsistemas de capacitación y desarrollo de competencias, desarrollo profesional, separación, control y evaluación.</p>	<p><b>15.2</b> Establecer acciones y mecanismos de coordinación entre las instituciones responsables de las tareas de auditoría y fiscalización gubernamental en el estado y sus municipios, para promover el intercambio de información, aplicación de estándares profesionales similares, creación de capacidades, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, con enfoque de gobierno abierto.</p> <p><b>16.1.2</b> Desarrollo de una estrategia de difusión en el estado y los municipios para la adopción e institucionalización de un programa transversal de fortalecimiento de capacidades en el estado y el municipio, enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública.</p> <p><b>19.1.1</b> Implementación del subsistema de planeación de recursos humanos del servicio público de carrera, con EbDH, PG y en coordinación con actores clave e instituciones expertas en la materia.</p> <p><b>19.1.2</b> Implementación del subsistema de ingreso al servicio público por concurso, con EbDH, PG y en coordinación con actores clave e instituciones expertas en la materia.</p> <p><b>19.2.1</b> Implementación del subsistema de capacitación, desarrollo de competencias y desarrollo profesional del servicio profesional de carrera, con EbDH, PG y en coordinación con actores clave e instituciones expertas en la materia.</p> <p><b>19.2.2</b> Implementación del subsistema de separación, control y evaluación, con EbDH, PG y en coordinación con actores clave e instituciones expertas en la materia.</p>

**Estrategia 2.1:** Elaborar y actualizar los Códigos de Ética, de Conducta y Reglas de Integridad, con base en los requisitos mínimos establecidos por el SNA y la SECOES.

#### Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.

Último año de administración:

El Municipio cuenta con el Comité de Ética y Conducta debidamente instalado, el cual emite y vigila la debida observancia por parte las personas servidoras públicas de los Códigos de Ética, de Conducta y Reglas de Integridad, quienes reciben capacitación para su debida implementación en el actuar diario en cada una de sus áreas.

#### Indicadores de resultado.

**2.1** Cumplimiento (SI O NO) de la emisión de los correspondientes Códigos de Ética, de Conducta y Reglas de Integridad de conformidad a la normatividad aplicable.

#### Línea de Acción 2.1.1

Instalar el Comité de Ética y Conducta del Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo.

#### Línea de Acción 2.1.2

Emitir los Códigos de Ética, de Conducta y Reglas de Integridad, o en su caso, actualizarlos o armonizarlos de conformidad a las recomendaciones que para tal efecto emita la SECOES.

#### Línea de acción 2.1.3

Brindar capacitaciones sobre los Códigos de Ética, de Conducta y Reglas de Integridad a las personas servidoras públicas del Municipio.

**Estrategia 2.2:** Elaborar, a través de mecanismos de gobierno abierto, inclusión, transparencia y máxima publicidad, los diagnósticos y perfiles de puestos en áreas clave del municipio en materia de anticorrupción.

#### Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución

Último año de administración:

El OIC Municipal cuenta con sus Manuales de Organización y de Procedimientos debidamente expedidos, de conformidad a los cargos, empleos y comisiones que contempla la LGRA y demás ordenamientos relacionados.

#### Indicadores de resultado

**2.2** Cumplimiento categórico (SI O NO) en la expedición de los Manuales de Organización y de Procedimientos de las unidades que conforman al OIC del Municipio de Isla Mujeres.

#### Línea de Acción 2.2.1

Expedición de los Manuales de Organización y de Procedimientos de las unidades administrativas que conforman al OIC, los cuales deberán instrumentar las disposiciones contenidas en la LGRA.

**Estrategia 2.3:** Coadyuvar en la construcción de un Reglamento de Servicio Público de Carrera Municipal a partir de criterios de pertinencia, inclusión, sostenibilidad, transparencia y máxima publicidad, que se encuentre armonizado a la normatividad en la materia aplicable en el ámbito estatal.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.**

Último año de administración:

El Municipio participa en las mesas de co-creación de las reformas o modificaciones de la legislación estatal en materia de servicio público de carrera y construye un proyecto de Reglamento para el Municipio de Isla Mujeres.

**Indicadores de resultado.**

**2.3** % de participación en las actividades que se realicen por parte del SAEQROO para la revisión de la normatividad existente en materia de servicio público de carrera en los Municipios.

**Línea de Acción 2.3.1**

Elaborar el proyecto de Reglamento del Servicio Público de Carrera del municipio y participar en las mesas vinculadas con la reforma del marco normativo para el servicio público de carrera.

**Esta estrategia contribuye con un proyecto emblemático del Sistema Anticorrupción del Estado, por lo que su financiamiento y coordinación estarán a cargo de las instituciones que conforman dicho sistema.**

**Estrategia 2.4:** Adherirse gradualmente a la Plataforma de Transparencia Presupuestaria del estado de Quintana Roo y participar en las convocatorias realizadas por SESAEQROO para la puesta en marcha de la misma.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución**

Último año de administración:

El Municipio participa en las mesas de co-creación para la creación de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria.

**Indicadores de resultado.**

**2.4** % de participación en las actividades que se realicen por parte del SESAEQROO para la puesta en marcha de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria.

**Línea de Acción 2.4.1**

Acudir a las mesas de trabajo y demás actividades que convoca el SESAEQROO para la consolidación de la Plataforma de Transparencia Presupuestaria.

**Esta estrategia contribuye con un proyecto emblemático del Sistema Anticorrupción del Estado, por lo que su financiamiento y coordinación estarán a cargo de las instituciones que conforman dicho sistema.**

**Estrategia 2.5:** Transparentar el presupuesto municipal de egresos y sus modificaciones de la administración 2021-2024 a través del portal oficial del Municipio de Isla Mujeres.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.**

Último año de administración:

El Municipio publicará los presupuestos de egresos anuales derivados de la administración 2021-2024.

**Indicadores de resultado.**

**2.5** Número de presupuestos publicados de la administración 2021-2024.

**Línea de Acción 2.5.1**

Generar los presupuestos de egresos y sus modificaciones en formatos legibles y accesibles para la ciudadanía.

**Línea de acción 2.5.2.**

Publicar los presupuestos de egresos y sus modificaciones en el sitio web oficial del municipio de Isla Mujeres.

### Eje 3: Promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad.

Pertinencia con prioridades de la PAEQROO	Pertinencia con estrategia programa de implementación	Pertinencia con líneas de acción programa de implementación
<p><b>Prioridad 22:</b> Fomentar la colaboración interinstitucional y el intercambio de información que permitan un fortalecimiento y simplificación de los puntos de contacto gobierno sociedad, como trámites, servicios, seguridad ciudadana, programas sociales, servicios educativos y de salud, entre otros.</p> <p><b>Prioridad 23:</b> Desarrollar e implementar un sistema de contratación pública abierta, sobre compras, adquisiciones y obras públicas, que incluya un padrón estatal de proveedores del sector público vinculados al Sistema Local de Información y a la Plataforma Digital Nacional.</p> <p><b>Prioridad 24:</b> Promover la creación y adopción de criterios y estándares de datos abiertos unificados en las compras, contrataciones y adquisiciones públicas, que acoten espacios de discrecionalidad, y mejoren su transparencia y fiscalización.</p>	<p><b>22.1</b> Promover la coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, en su respectiva competencia, para la instalación y operación del Sistema Estatal de Mejora Regulatoria, de conformidad con la ley Estatal de Mejora Regulatoria y a través de mecanismos de gobierno y parlamento abierto.</p> <p><b>22.2</b> Dar seguimiento, a través de mecanismos de gobierno y parlamento abierto, a la Estrategia Estatal de Mejora Regulatoria del Estado de Quintana Roo y a las herramientas del Sistema Estatal de Mejora Regulatoria, con el fin de articular la política de mejora regulatoria de los sujetos obligados y asegurar el cumplimiento de la Ley en la materia.</p> <p><b>23.2</b> Vincular la información generada en el PUCA (portal único de contratación abierta) con los procesos de auditoría y fiscalización en el estado y los municipios de Quintana Roo.</p> <p><b>24.2</b> Generar capacidades institucionales en el estado de Quintana Roo sobre el uso de los estándares y criterios de datos abiertos a partir de la experiencia en el ámbito nacional e internacional.</p>	<p><b>22.1.2</b> Operación de mesas de trabajo, a través de mecanismos de gobierno y cabildo abierto, para incidir en la instalación y operación de los Sistemas de Mejora Regulatoria de los municipios y las Comisiones Municipales de Mejora Regulatoria.</p> <p><b>22.2.2</b> Seguimiento a la implementación de las herramientas del Sistema Estatal de Mejora Regulatoria que incluya la Agenda Regulatoria Estatal y las Municipales; el Análisis de Impacto Regulatorio y los Programas de Mejora Regulatoria en el estado y los municipios, a través de mecanismos de gobierno, parlamento y cabildo abierto.</p> <p><b>23.2.1</b> Promoción de un acuerdo de vinculación con los OIC y con la ASE para que la información sea utilizada como una herramienta de rendición de cuentas y fiscalización, que pueda generar alertas automáticas.</p> <p><b>23.2.2</b> Adopción de una herramienta para mapear riesgos de corrupción en la contratación, utilizando los datos abiertos que genere el portal, junto con los OIC y la ASE.</p> <p><b>24.2.2</b> Creación de mesas de trabajo y colaboración entre sujetos obligados para compartir buenas prácticas sobre el uso de datos abiertos.</p>

**Estrategia 3.1:** Instalación y operación del Sistema de Mejora Regulatoria del Municipio de Isla Mujeres, de conformidad a lo establecido en la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Quintana Roo y sus Municipios.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución**

Último año de administración:

El Municipio cuenta con su Comisión de Mejora Regulatoria debidamente instalada la cual realiza el proyecto de Reglamento de Mejora Regulatoria.

**Indicadores de resultado.**

**3.1** Instalación de la Comisión Municipal de Mejora Regulatoria.

**3.2** Creación del proyecto de Reglamento de Mejora Regulatoria.

**Línea de Acción 3.1.1**

Instalar la Comisión Municipal de Mejora Regulatoria.

**Estrategia 3.2:** Adhesión del Municipio al PUCA, incorporando su información sobre adquisiciones públicas.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución**

Último año de administración:

El Municipio cuenta con información organizada y disponible para su gestión en el PUCA.

**Indicadores de resultado.**

**3.2** Municipio con medidas necesarias para la adhesión al PUCA (Portal Único de Contratación Abierta) y con información sobre adquisiciones públicas, así como vincularlo a procesos de auditorías y fiscalización del Municipio.

**Línea de Acción 3.2.1**

Generar los lineamientos necesarios para la adopción sistemática del estándar en el Municipio.

**Esta estrategia contribuye con un proyecto emblemático del Sistema Anticorrupción del Estado, por lo que su financiamiento y coordinación estarán a cargo de las instituciones que conforman dicho sistema.**

**Estrategia 3.3:** Participar en los espacios coordinados por IDAIPQROO, CPC y SESAEQROO para la generación de capacidades institucionales municipales sobre el uso de los estándares y criterios de datos abiertos a partir de la experiencia en el ámbito nacional e internacional.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución**

Último año de administración:

El Municipio participa en las mesas organizadas por IDAIPQROO, CPC y SESAEQROO.

**Indicadores de resultado.**

**3.3** % de participación en las actividades que se realicen por parte del IDAIPQROO, CPC y SESAEQROO en materia de uso de estándares y criterios de datos abiertos.

**Línea de Acción 3.3.1**

Acudir a las capacitaciones y demás actividades que convocan el IDAIPQROO, CPC y SESAEQROO en materia de uso de estándares y criterios de datos abiertos.

**Línea de Acción 3.3.2**

Monitoreo de la obtención de certificaciones y documentos que acrediten la participación de personas servidoras públicas del Municipio en capacitaciones en materia de usos de estándares y criterios de datos abiertos.

## Eje 4: Involucrar a la sociedad y al sector privado.

Pertinencia con prioridades de la PAEQROO	Pertinencia con estrategia programa de implementación	Pertinencia con líneas de acción programa de implementación
<p><b>Prioridad 30:</b> Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente, de derechos humanos y género, y de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social.</p> <p><b>Prioridad 32:</b> Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad.</p> <p><b>Prioridad 34:</b> Promover la incidencia ciudadana, a través de mecanismos de participación ciudadana, en los procesos normativos, administrativos y operativos del estado y municipios, para la prevención y combate a la corrupción.</p>	<p><b>30.1</b> Consolidar la integración y operación de la Red Ciudadana Anticorrupción (RCA) con el fin de vincularla transversalmente al logro de las estrategias y líneas de acción del Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.</p> <p><b>30.2</b> Implementar el Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sector Público, adoptado por la SESNA y promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la participación de la sociedad civil, para la construcción y publicación de mapas de riesgos y estrategias de prevención y mitigación.</p> <p><b>32.1</b> Construir, en coordinación con sociedad civil organizada, ejercicios de apertura gubernamental del ciclo de políticas públicas ambientales y de desarrollo urbano, alineadas a la Agenda 2030, en los municipios y el estado, a fin de fortalecer la supervisión, vigilancia y participación ciudadana en los procesos de actualización de marcos normativos, así como de planeación, aprobación, ejecución y evaluación de estos instrumentos.</p> <p><b>32.2</b> Vincular el análisis de los indicadores en los ejercicios de apertura gubernamental de políticas públicas con el desarrollo de una agenda que contemple a las autoridades responsables de los procesos de actualización de marcos normativos, así como de planeación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas ambientales y de desarrollo urbano, en los municipios y el estado.</p> <p><b>34.2</b> Dar seguimiento a la construcción de reglamentos de participación ciudadana en los municipios del estado, con el fin de dar certeza jurídica a la ciudadanía en el ejercicio del derecho a participar.</p>	<p><b>30.1.1</b> Actualización y publicación del registro de organizaciones y personas integrantes de la RCA que incluya a actores clave de la sociedad civil, sector académico y empresarial, en la agenda anticorrupción del estado.</p> <p><b>30.1.2</b> Transversalización de la incidencia de la RCA en los procesos de implementación de estrategias y acciones que integra el Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.</p> <p><b>30.2.2</b> Aplicación de la metodología del Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción con la participación de la sociedad civil organizada y difusión de los resultados.</p> <p><b>32.1.2</b> Diseño y operación de un repositorio digital ciudadano, que visibilice el estatus de los indicadores de riesgos de corrupción en los marcos normativos y ciclo de políticas públicas ambientales y de desarrollo urbano, alineadas a la Agenda 2030, en los municipios y el estado.</p> <p><b>32.2.2</b> Construcción participativa de una propuesta de agenda de gobierno abierto, derivada de las mesas ciudadanas de análisis, que contemple medidas en el corto, mediano y largo plazo para la prevención y atención de riesgos de corrupción en los marcos normativos y ciclo de políticas públicas ambientales y de desarrollo urbano, en los municipios y el estado.</p> <p><b>34.2.1</b> Promoción de mecanismos de gobierno abierto en el diseño de reglamentos de participación ciudadana en los municipios, que promuevan el ejercicio libre ciudadano de propuestas e iniciativas.</p> <p><b>34.2.2</b> Promoción de la institucionalización del cabildo abierto en los municipios del estado.</p>

**Estrategia 4.1:** Consolidación de los mecanismos de participación ciudadana en el Municipio en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.**

Último año de administración:

El Municipio da seguimiento a los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el Artículo 4° de la Ley en la materia, a través del aumento de los ejercicios realizados respecto del año anterior y en 2024 implementa el Presupuesto Participativo.

**Indicadores de resultado.**

**4.1** % de audiencias ciudadanas realizadas en comparación al ejercicio fiscal anterior

**4.2** % de mesas de trabajo ciudadanas en comparación al ejercicio fiscal anterior

**4.3** % de consultas vecinales realizadas en comparación al ejercicio fiscal anterior

**4.4** % del Presupuesto de Egresos del Municipio que corresponde al Presupuesto Participativo

**Línea de Acción 4.1.1**

Realizar audiencias ciudadanas.

**Línea de Acción 4.1.2**

Realizar mesas de trabajo ciudadanas.

**Línea de Acción 4.1.3**

Realizar consultas vecinales.

**Línea de acción 4.1.3**

Presupuesto Participativo contemplado en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2024.

**Estrategia 4.2:** Expedición o en su caso, actualización del Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Isla Mujeres con énfasis en rendición de cuentas.

**Metas estratégicas establecidas y plazo de ejecución.**

Último año de administración:

El Municipio cuenta con normatividad local actualizada en materia de participación ciudadana que da certeza jurídica a la ciudadanía en el ejercicio del derecho a la participación en la vida pública

**Indicadores de resultado.**

**4.4** Reglamento de participación ciudadana actualizado o expedido con la opinión de la ciudadanía.

**Línea de Acción 4.2.1**

Actualización o expedición de Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Isla Mujeres, con base en trabajos previos realizados con la ciudadanía (mesas de trabajo, audiencias ciudadanas, etc.)





# IMPLEMENTACIÓN

La coordinación para lograr la correcta e íntegra implementación del PAM-IM, quedará a cargo de las siguientes áreas, quienes naturalmente, contarán con la coadyuvancia activa de las dependencias y entidades que en razón del ámbito de su competencia conforme a la Ley, tengan que ser involucradas:

**Contraloría Municipal.**

**Dirección General de Planeación.**

**Dirección de Participación Ciudadana.**

Se planifica que para inicios del 2024, el PAM-IM se encuentre debidamente publicado en los medios oficiales para el inicio de su vigencia, para efecto de que durante el primer bimestre de dicho año, los esfuerzos se concentren en su difusión y en la capacitación para su implementación a cargo de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Municipal.

Así, las áreas podrán trabajar durante los dos bimestres siguientes (marzo-junio) con la finalidad de lograr ejecutar las líneas de acción programadas en este documento, con la intención de que previo al cierre de la Administración Pública Municipal, en el mes de septiembre, sea posible realizar una evaluación de los resultados obtenidos con relación a las estrategias establecidas.

Dichos trabajos de monitoreo, quedarán a cargo de la Contraloría Municipal y Dirección General de Planeación.





## SIGUIENTES PASOS

**E**l PAM-IM, si bien, encuentra una limitación temporal al encontrarse cercano el momento de una transición a un nuevo período constitucional de la Administración Pública municipal, el trabajo recabado en el presente documento nos permitió identificar las principales áreas de oportunidad, fijar metas a corto plazo relativas al establecimiento de las bases que se requieren para la implementación de políticas que combatan eficazmente a la corrupción, con la convicción de que en el siguiente período constitucional, dichas bases servirán para que las personas servidoras públicas cuenten con antecedentes sólidos y claros que les permitan establecer nuevos objetivos mucho más específicos que vayan consolidando un Municipio cada vez más transparente y que por ende, puedan construir estos nuevos caminos de mano de la ciudadanía.

