

Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción

METODOLOGÍA PARA EL FOMENTO  
DE LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN Y  
COMBATE A LA CORRUPCIÓN

©2022 Naciones Unidas. Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), de los Estados miembros ni de las organizaciones contribuyentes, ni implica su aprobación.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en este producto informativo no implican la expresión de ninguna opinión por parte de UNODC sobre la situación jurídica o de desarrollo de ningún país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

UNODC fomenta el uso, reproducción y difusión de este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, el material puede copiarse, descargarse e imprimirse con fines de estudio personal, investigación y enseñanza, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca adecuadamente a UNODC como fuente y titular de los derechos de autor y que no se implique en modo alguno la aprobación por parte de UNODC de las opiniones, productos o servicios presentados.

Las actividades documentadas en el presente instrumento, y su edición, fueron realizadas gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El contenido de este documento es responsabilidad de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

*“Se trata de una ciudadanía que se despliega en diversos niveles, ámbitos y momentos, sin tener un único marco institucional de referencia. En el nuevo orden mundial ella busca ampliar sus alcances y ejercer un rol democratizador de las decisiones públicas que puedan afectar severamente los aspectos básicos de nuestras sociedades, especialmente de la vida concreta de las personas, especialmente de las minorías y grupos postergados. Las luchas de los ciudadanos globales se despliegan sin límites ni distinciones geográficas, y van más allá de las esferas tradicionales de poder. Su objetivo es defender la dignidad humana y promover la responsabilidad social o la solidaridad internacional, en la cual la tolerancia, inclusión y reconocimiento de la diversidad no sólo ocupa un lugar central de su discurso, sino también de su práctica, lo que se refleja en la multiplicidad de actores involucrados en las acciones de ciudadanía global”.*

**Michelle Bachelet,**

*Alta Comisionada de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos (2018-2022).*

*Directora Ejecutiva de ONU Mujeres (2010-2013).*

*Presidenta de Chile (2006-2010, 2014-2018).*



# Índice

---

|  |    |
|--|----|
| Agradecimientos  | 6  |
| Prólogo  | 10 |
| Aspectos metodológicos   | 12 |
| Justificación  | 13 |
| Participación ciudadana en México: contexto general  | 16 |
| Metodología para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana en la Prevención y Combate a la Corrupción | 18 |
| Planteamiento y consideraciones iniciales  | 19 |
| Desarrollo de la estrategia  | 22 |
| Conclusiones   | 42 |
| Referencias bibliográficas   | 43 |

## Agradecimientos

UNODC desea expresar su gratitud al pueblo de los Estados Unidos por su generosidad al proporcionar financiamiento para la elaboración de este Informe a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

La *Metodología para el Fomento de la Participación Ciudadana en la Prevención y Combate a la Corrupción*, se benefició de las valiosas contribuciones y experiencia del personal de UNODC: Alex Petkov, Iram Pérez Cano, Isidro de la Fuente, Jade Manzano Kuri, Laura Bertipaglia y Lulua Asaad; así como de Indra Espinosa en el proceso de diseño gráfico, Claudia González Romero por la gestión administrativa para la emisión del documento y a Mariana Alegret por su difusión. UNODC agradece también a Luis Marvin Andrade Ávalos por la supervisión y desarrollo de las actividades realizadas para producir el presente Informe y su redacción; a Luz María Guzmán Lozano por la coordinación general del proyecto del que es producto la presente Metodología; y, a Kristian Hölge y Stacy De La Torre por su guía y apoyo constantes para realizar los trabajos asociados al proyecto y esta publicación. Asimismo, UNODC desea reconocer a Jorge Alberto Alatorre Flores, Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara y Miembro del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, por la revisión del contenido y la redacción del documento.

Además, UNODC desea reconocer con profunda gratitud a quienes han contribuido con sus conocimientos técnicos, su experiencia y su tiempo para realizar las actividades que dieron como resultado la Metodología, en particular a: Abelardo González Duque, Director de Posgrado de la División de Ciencias Sociales de la Universidad Metropolitana de Monterrey; Abraham Alfredo Hernández Paz, Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León; Afra Valeria Dueñas Rodríguez, Jefa Académica de Posgrado de la Universidad de la Salle Bajío; Aldo Iván Torres Munguía, Director Académico de la Universidad Carolina; Alejandra Silva Salcido, Coordinadora de Formación para la Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Alexia Tobin Castañeda, Voluntaria de Ciudadan@S por la Transparencia (CxT); Alexy Romero García Castellanos, Directora Ejecutiva de Mar Adentro de México AC.; Alfredo Méndez Rocha, Director de Proyectos de Bios: Participación Política y Desarrollo A.C.; Ana Gabriela Moreno Torres, Secretaria Particular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo; Ana Goretti Rosales Vargas, Jefa de Instrumentos de Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Ana Paula de la Garza de Flon, Auditora de Obra de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo; Andrea Rodríguez Cobos, Coordinadora de Gobierno Abierto de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Ángel Casán Marcos, Rector de la Universidad Regiomontana; Aurora Sandoval Peñaloza, Coordinadora de Instrumentos y Mecanismos de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Braulio Guadalupe Vázquez Martínez, Director General de CONALEP Jalisco; Brenda Estefanía Rocha Osornio, Directora de Contraloría Social de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; Carlos Garza Herrera, Coordinador de Participación Ciudadana del Centro Eugenio Garza Sada; Carlos Rangel Orona, Integrante del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de Coahuila; Carlos Salvador Martínez Bravo, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; Carlos Sauri Duch, Rector de la Universidad Modelo Chetumal; Cecilia Guerra Fausti, Directora General de Prevención y Combate a la Corrupción de la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción del Estado

de Coahuila; César Davis Moncada, Jefe de Atención y Control de Denuncias de la Unidad Anticorrupción del Poder Ejecutivo de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León; César Gilberto Guerrero Rizo, Jefe de Departamento de Control Interno y Evaluación al Desempeño Institucional de la Universidad de Guanajuato; Cinthia Patricia Garza Lozano, Jefa de Formación para la Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Citlalli Sánchez Hernández, Coordinadora de Capacitación e Investigación de Hagámoslo Bien; Danya Cervantes Martínez, Secretaria Técnica del Observatorio de Compromisos y Políticas Públicas de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo; David Garza Salazar, Rector del Instituto de Estudios Tecnológicos y de Estudios Superiores de Monterrey; David Issay Monsivais Alvidrez, Analista Administrativo de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; David Ricardo Pulido Acosta, Director de Políticas Públicas de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Diana Rocío Espino Tapia, Directora del Laboratorio de Transformación Jurídica y Gobernanza de la Universidad Regiomontana; Didier Pedro Sánchez Santoyo, Titular del Órgano Interno de Control de CONALEP Jalisco; Diego Paul Álvarez Montes, Docente de la Universidad de Guanajuato; Edgar Francisco Cabrera Álvarez, Docente de la Universidad Modelo Chetumal; Efrén Martínez Beas, Rector de la Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara; Emanuel Garza Fishburn, Rector de la Universidad Carolina; Emily Danaee Tovías Castro, Estudiante de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; Enrique Alejandro González Álvarez, Rector de la Universidad de la Salle Bajío; Erika Lizbeth Cornelio Ramos, Docente de la Universidad Modelo Chetumal; Ernesto Ibarra Torres, Coordinador de Proyectos Estratégicos de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León; Esmeralda Lizeth Torres García, Jefa de Seguimiento al Sistema Estatal de Transparencia de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León; Estefany Melissa Cortez Herrera, Analista de Formación para la Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Fernando Delgado Ordaz, Asistente Jurídico de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Francia Fuentes de la Fuente, Directora Jurídica del Órgano de Control Interno de la Administración Pública del Municipio; Francisco Uriel Jiménez Moreno, Integrante de Bios: Participación Política y Desarrollo A.C.; Frida Soto Sandoval, Directora Operativa de Raíces A.C.; Gemma Alexandra Reyes Gómez, Titular Unidad de Transparencia de la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción del Estado de Coahuila; Grace Adriana Chea Guerra, Jefa de Archivo de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León; Grisel Alejandra Pérez Rivas, Coordinadora de Transparencia de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León; Gustavo Paceli De Luca Gallego, Coordinador de la Facultad de Derecho de la Universidad Metropolitana de Monterrey; Héctor Manuel Marín Poot, Docente de la Universidad Modelo Chetumal; Héctor Sepúlveda Prieto, Rector de la Universidad Metropolitana de Monterrey; Hugo Morales Valdés, Titular de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila; Ignacio Alonso Velasco, Presidente de Mexicanos de Corazón A.C.; Ingrid Valeria Galicia, Directora de Entrada Derecho, Economía y Relaciones Internacionales y Programa Licenciado en Gobierno y Transformación Pública del Instituto de Estudios Tecnológicos y de Estudios Superiores de Monterrey; Isaías de Jesús Medina Vargas, Docente de la Universidad Modelo Chetumal; Isaura Sifuentes González, Jefa de Proyecto y Secretaría Ejecutiva del Comité de Ética de CONALEP Jalisco; Jafia Pacheco, Integrante del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de Coahuila; Janet Mercedes Ortega López, Directora de Participación Ciudadana de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; Jesús Homero Flores Mier, Titular de la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción del Estado de Coahuila; Jesús Salvador Hernández Vélez, Rector de la Universidad Autónoma de Coahuila; Joaquín Guerrero Caraveo, Director de Trans-

parencia Gubernamental de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León; Juan Carlos Guzmán Escobedo, Integrante del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de Coahuila; Juan Gerardo Martínez Hernández, Agente del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guanajuato; Juan Gerardo Martínez Hernández, Titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato; Juan Manuel Cervantes Gamiño, Miembro de la Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflicto de Interés de la Contraloría del Estado de Jalisco; Leticia Martínez, Secretaria Técnica de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila; Liliana García Vargas, Subdirectora de Mar Adentro de México AC.; Linda del Mar García Gual, Fundadora e Investigadora de la Asociación para el Desarrollo Ecosocial de Mujeres A.C.; Lisette Álvarez Cuellar, Titular del Órgano de Control Interno de la Administración Pública del Municipio; Lorenzo Emmanuel Martín Vázquez, Docente de la Universidad Modelo Chetumal; Luis Alberto Gutiérrez Arizpe, Director de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción de Coahuila; Luis Felipe Guerrero Agripino, Rector General de la Universidad de Guanajuato; Luis Miguel Jiménez Jiménez, Autoridad Substanciadora del Órgano Interno de Control de CONALEP Jalisco; Marco Antonio Medina Torres, Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guanajuato; Marco Lucio Mendoza Jiménez, Promotor Social de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; Margarita Virginia Aguirre López, Directora de Participación Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila; María Alicia Aguirre de la Rosa, Promotora Social de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; María Cristina Aguilar Valtierra, Directora Operativa de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; María de los Ángeles Gutiérrez Caballero, Titular del Órgano Interno de Control de la Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana de Guadalajara; María de Lourdes del Refugio López Flores, Profesora de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey; María Fernanda Vázquez Rubio, Presidenta del Observatorio Ciudadano de CYA A.C.; María Guadalupe Patiño Reyes, Responsable del Modelo de Formación Integral de la Universidad Politécnica de Guanajuato; María José Tejero Gómez, Oficial Jr. de Incidencia de Ciudadan@S por la Transparencia (CxT); María Teresa Brito Serrano, Titular de la Contraloría del Estado de Jalisco; María Teresa Herrera Tello, Titular de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Nuevo León; Mariana Perales Soto, Directora de Hagámoslo Bien; Mayra Georgina Legaspi Tristán, Directora Ejecutiva del Observatorio Ciudadano de León; Michelle Rozenmutter, Oficial Jr. de Activación Ciudadana de Ciudadan@S por la Transparencia (CxT); Miguel Ángel Ávila Ponce, Director de Implementación de Instrumentos y Mecanismos de Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Miguel Ángel Vázquez Placencia, Director General de Promoción y Combate a la Corrupción de la Contraloría del Estado de Jalisco; Miriam Guerrero Rodríguez, Coordinadora de Relación con Organizaciones de Hagámoslo Bien; Nancy Edith López Cantú, Coordinadora de Consejos Ciudadanos y Órganos Colegiados de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Octavio González Alcalá, Miembro de la Unidad de Ética, Integridad y Prevención de Conflicto de Interés de la Contraloría del Estado de Jalisco; Pablo Alejandro García González, Director Jurídico de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Pablo César Velasco Campos, Agente Investigador de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; Paulo César Lugo Rincón, Coordinador de Procesos de Acreditación y Coordinador Académico de Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León; Pedro Javier López Castro, Director General de Investigación, Acusación y Procesos de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo; Petra Lucía Melacio Briones, Docente de la Universidad Autónoma de



Coahuila; Rafael Antonio Del Pozo Dergal, Titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo; Reyna Valdivia Arceo Rosado, Titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo; Roberto Aristeo Contreras Zárate, Rector de la Universidad Politécnica de Guanajuato; Rosaura Antonina Villanueva Arzápalo, Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Quintana Roo; Sabel Antonio Sierra Mendoza, Coordinador de la Comisión de Gobierno Eficaz y Transparencia del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica; Sahara Itzel Calderón Samaniego, Coordinadora de Gobierno Abierto de la Secretaría de Innovación y Gobierno Abierto de Monterrey; Santos Guzmán López, Rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León; Susana Ibarra, Directora de Apoyo Institucional al Combate a la Corrupción de la Contraloría del Estado de Jalisco; Teresa Guajardo Berlanga, Titular de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila; Vicente de Jesús Esqueda Méndez, Titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; Violeta Mendoza Rosales, Coordinadora de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guanajuato; Ximena Peredo Rodríguez, Titular de la Secretaría de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León; Yeddelti Zulemi Cupul Alonzo, Directora de Activación Ciudadana de Ciudadan@S por la Transparencia (CxT).\*

\* Los nombres y títulos fueron remitidos a UNODC por las personas participantes mediante diversos medios.



## Prólogo

---

La inclusión de la sociedad en la prevención y el control de la corrupción es prioritaria para que la buena gobernanza y la proveeduría de servicios públicos sea más eficiente y eficaz, para que la toma de decisiones por las instituciones públicas sea más equitativa y transparente, y para que los presupuestos y las leyes se ajusten a las necesidades de la sociedad en general y de la población en situación de vulnerabilidad en particular. Las personas afectadas directa o indirectamente por la corrupción deben participar en los procesos destinados a determinar que necesidades han de abordarse, en qué orden y quién debe encargarse de ello.

Esta corresponsabilidad ciudadana está prevista en el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –también conocida como la Convención de Mérida—. En él, se establecen las obligaciones de los Estados parte, personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa.

La Resolución 9/8 “Promover la educación, la sensibilización y la formación contra la corrupción”, adoptada en Sharm el-Sheikh, Egipto en 2021, alienta a los Estados parte a que participen en la cooperación y el intercambio a nivel nacional, regional e internacional, utilizando las organizaciones regionales e internacionales existentes. Les invita a que compartan las mejores prácticas y experiencias para promover y mejorar, entre otras cosas, la educación contra la corrupción y las capacidades de aplicación de la ley, y a que consideren la posibilidad de hacer participar al sector privado y a la sociedad civil, así como la investigación interdisciplinaria sobre la lucha contra la corrupción.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México, a través del proyecto “Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México”, con el apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se dio a la tarea de desarrollar e implementar actividades para empoderar la ciudadanía en la prevención y lucha contra la corrupción en los estados de Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo. Estas actividades consistieron en crear grupos de trabajo con la inclusión de personas del sector público, sociedad civil organizada, empresas, academia y juventudes. Los grupos seleccionaron y adaptaron al contexto local módulos universitarios en integridad, ética y anticorrupción de la iniciativa GRACE de UNODC. Posteriormente entrenaron a profesorado de universidad locales para enseñar dichos módulos a grupos de estudiantes que se incorporaron a acciones y/o actividades de contraloría social o participación ciudadana en instituciones públicas de cada estado.

Las actividades antes descritas dieron nacimiento a la *Metodología para el Fomento de la Participación Ciudadana en la Prevención y el Combate a la Corrupción*. Este documento representa el esfuerzo de más de 111 personas que conformaron los grupos de trabajo, provenientes de diversos contextos y aportando experiencia de diversas disciplinas.

La metodología está diseñada para ser replicada en cualquier país, estado o municipio y es de libre acceso para el público en general. Es una invitación a seguir promoviendo la participación ciudadana en la prevención y lucha contra la corrupción, y a unirse proactivamente a una causa que sigue relevante desde que la Convención de Mérida fue firmada en 2003. Juntos tenemos la oportunidad de asumir un compromiso colectivo y dejar un legado digno para las futuras generaciones.



Kristian Hölge

Representante de la Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito en México

## Aspectos metodológicos

---

### 1. Población objetivo<sup>1</sup>.

- a) Instituciones públicas estatales.
- b) Instituciones privadas estatales.
- c) Instituciones académicas estatales.
- d) Organizaciones de la Sociedad Civil estatales.

### 2. Periodo de operación.

- a) Abril 2021-diciembre 2022.

### 3. Unidad de análisis.

- a) Instituciones de los diversos sectores sociales que forman las mesas de trabajo.

### 4. Cobertura geográfica.

- a) Estatal. 5 entidades federativas: Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo.

### 5. Consideraciones.

- a) Las mesas de trabajo iniciaron las labores a partir de agosto de 2021.
- b) Las entidades federativas iniciaron las actividades en momentos distintos.
- c) La composición de las mesas de trabajo es heterogénea.
- d) Los módulos educativos adaptados al contexto local varían entre los estados participantes, respetando su decisión de tomar aquellas temáticas más adecuadas para la realidad local, aunque se usan dos módulos base en todas las entidades.
- e) El número de acciones de participación ciudadana/contraloría social generadas difieren en temática y número en cada entidad federativa, lo que se considera deseable, ya que se eligen con base en las prioridades del contexto local.
- f) Aunque la cobertura geográfica es estatal, en el estado de Coahuila participó el municipio de Saltillo. Además, en Guanajuato y Quintana Roo, se crearon líneas de acción relacionadas a programas municipales.

---

<sup>1</sup> Se refiere al ámbito en que operan las instituciones, aunque algunas puedan tener representación nacional, o ser parte de instituciones nacionales.

## Justificación

---

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) establece en su prefacio que:

*“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.*

*Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo”.*<sup>2</sup>

La corrupción es un fenómeno que amenaza la estabilidad y seguridad de las sociedades, afecta la confianza en las instituciones públicas, vulnera el desarrollo sostenible y, por tanto, tiene un efecto en todos los sectores de la sociedad y las personas que la integran. Es por esto que la sociedad civil desempeña un papel estratégico en la lucha contra la corrupción, mediante la provisión de controles y equilibrios para mejorar la rendición de cuentas en el sector público y privado. La aplicación efectiva de la Convención —el único instrumento anticorrupción internacional jurídicamente vinculante— reconoce, además de las contribuciones de los Estados, el valor de la participación de las personas y grupos ajenos al sector público.

La creación de alianzas y la mejora de la cooperación con instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil es fundamental para el intercambio de conocimientos, datos y mejores prácticas que permitan debates exhaustivos para el avance de la aplicación de la CNUCC y la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 sobre la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionando acceso a la justicia para todos, y creando instituciones eficaces y responsables en todos los niveles. De la misma manera, y en relación con lo anterior, uno de los principales instrumentos relacionados al ODS 16 es la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), la cual “se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.”<sup>3</sup> Los países miembros de la AGA, de la que México es parte desde 2011, se comprometen a una serie de obligaciones en cuatro áreas temáticas, incluida la participación ciuda-

---

2 Naciones Unidas (2004), *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York, p.iii. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

3 Naciones Unidas (2021), *Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos: Un Elemento Estratégico para la Agenda 2030 y el Gobierno Abierto*, CEPAL, p.19. Disponible en: [Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](#)

dana, para la cual se establece que “los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad”.<sup>4</sup> Es por ello que, en este esfuerzo, UNODC actuó con las instituciones del sector público de las entidades federativas como principal contraparte.

Naciones Unidas se refiere a la sociedad civil como “el tercer sector”, adicional a los sectores público y privado, e incluye un amplio rango en cuanto a este tipo de organizaciones: formales, informales, grupos comunitarios, organizaciones gremiales, grupos indígenas, organizaciones humanistas, asociaciones y fundaciones. Este tipo de organizaciones participan directamente en los distintos procesos de implementación de la CNUCC, como en los procesos de revisión entre pares, la participación a nivel de observación o incluso verbal en sesiones plenarias, y en la organización de eventos paralelos a las sesiones de los cuerpos de gobierno de UNODC, incluida la Conferencia de los Estados parte (COSP, por sus siglas en inglés), a través de la Coalición CNUCC, creada en 2006 y que agrupa a más de 100 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y personas en todos los continentes, además de una red extendida de más de 250 OSC y personas adicionales<sup>5</sup>.

Con base en lo anterior, el proyecto “Estrategia de fortalecimiento de las capacidades de prevención de la corrupción en México” –el cual es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)– busca proporcionar asistencia técnica, acompañamiento y fortalecimiento de capacidades a los gobiernos estatales en la temática de la prevención y combate a la corrupción. Asimismo, fomenta la integridad en todos los sectores no gubernamentales, incluidos la sociedad civil, el sector privado y la academia. Todo ello con el objetivo de acompañar a México en las prioridades de combate a la corrupción, así como en su cumplimiento con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Como parte de las actividades de este proyecto se encuentra la promoción de la ciudadanía del combate a la corrupción y la impunidad en el Estado a través de la colaboración intersectorial de las instituciones públicas y privadas, el sector académico y organizaciones de la sociedad civil locales. Sobre esto, la CNUCC establece en su *Capítulo II: Medidas Preventivas* una serie de acciones que promueven la participación de los distintos sectores sociales en la prevención de la corrupción. En el artículo 5 se definen las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, y se establece la responsabilidad de los Estados parte de formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad.

El artículo 13 de la Convención, por su parte, establece con detalle cómo deben generarse las políticas y prácticas de participación ciudadana para la prevención de la corrupción. Este apartado señala puntualmente lo siguiente:

---

4 *Ibid.* p.22

5 Naciones Unidas (2019), *Civil Society for Development: Opportunities through the United Nations Against Corruption*, UNODC, Vienna, pp. 12-14, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/NGO/Fast-tracking/18-06316\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/NGO/Fast-tracking/18-06316_eBook.pdf)

1. Cada Estado parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:
  - a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
  - b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
  - c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
  - d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
    - I. Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros.
    - II. Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.
  
2. Cada Estado parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.<sup>6</sup>

Una parte esencial en el desarrollo de estas actividades son los principios de la Agenda 2030, en particular la visión “transformadora” de la misma, que requiere “aproximaciones alternativas a la forma habitual de hacer las cosas (*business as usual*) para alcanzar el desarrollo sostenible [...]”<sup>7</sup>. Lo anterior se plasmó, en la medida de lo posible, en cada una de las acciones y mecanismos de participación ciudadana generados a partir del proyecto.

A partir de estos criterios, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha definido la presente *Metodología para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana en la Prevención y Combate a la Corrupción*, a través de la contextualización, impartición y puesta en práctica de diversos módulos educativos que publica la misma UNODC, relativos a los temas de Integridad y Ética y Lucha contra la Corrupción; así como la creación de acciones y mecanismos de participación ciudadana al interior de las instituciones participantes.

6 Naciones Unidas (2004), *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York, pp.16. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

7 Naciones Unidas, CEPAL. Disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/agenda2030>

## Participación ciudadana en México: contexto general

La participación ciudadana en México ha avanzado lentamente y se ha relacionado de manera general, y casi exclusivamente, a la participación electoral, establecida como derecho político por primera vez en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, el cual fue exclusivo para los hombres hasta 1953, cuando se reconoce a las mujeres mayores de edad como ciudadanas y sujetas a emitir su voto, pero solamente a nivel municipal. En 1954 se modifica la Ley Electoral Federal, reconociendo el derecho de la mujer a votar y ser votada sin excepción. No se debe dejar de lado que la participación ciudadana se considera como un derecho esencial de la ciudadanía y tiene su fundamento en la “soberanía popular” del Estado, que en el caso de México se establece en el artículo 39 de la CPEUM.

Aunque el avance de la participación ciudadana ha sido lento en el caso mexicano, la sociedad civil organizada ha ganado terreno en la vida pública del país en los últimos años. Hay quien asegura que el surgimiento de estos movimientos tiene su origen en los eventos suscitados por el sismo del 19 de septiembre de 1985, en los que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se activaron y adueñaron del reto social producto del sismo, a pesar de sus limitaciones<sup>8</sup>. Sin embargo, no fue sino hasta 1997 que se presentó la primera iniciativa de ley sobre este respecto, y hasta 2004 se aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>9</sup>. Antes de estos sucesos, las asociaciones civiles se limitaban a las agrupaciones sindicales o de carácter sectorial (gremial) reconocidas por el Estado.

Hoy México cuenta con una sociedad civil organizada bastante activa en diversas temáticas relevantes para nuestro país, y al 30 de junio de 2022, el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) contaba con un total de 43,989 organizaciones sin fines de lucro registradas<sup>10</sup>. Este sector, de acuerdo con cifras del INEGI<sup>11</sup>, en 2020 (última información disponible, actualizada a diciembre de 2021), representaba:

- PIB de 647,654 millones de pesos, equivalente al 3.0% del PIB nacional, lo cual es mayor que el PIB que aportan de manera individual 20 entidades federativas.
- Registraron un total de 2,419,881 puestos de trabajo ocupados, de los cuales 1,786,578 fueron remunerados y el resto voluntarios.

8 Mendoza, Guadalupe y Alcázar, Fernando (2017), *La Sociedad Civil Organizada en México: Hacia un Nuevo Modelo*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Disponible en: <https://imco.org.mx/la-sociedad-civil-organizada-mexico-hacia-nuevo-modelo/#:~:text=La%20sociedad%20civil%20independiente%20y,%E2%80%9Cotro%E2%80%9D%2019%20de%20septiembre>

9 Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=2y>

10 *Ibid.*

11 INEGI, *Instituciones Sin Fines de Lucro*, México. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/temas/isfl/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/isfl/#Informacion_general)



Para el segundo trimestre de 2022, la Población Ocupada en México fue de 57,420,677<sup>12</sup> personas, por lo que este sector aportó 3.1% del total de personas ocupadas y remuneradas, sin contar el voluntariado.

Sin embargo, los espacios para ejercer la participación ciudadana en México son reducidos y existen pocas instituciones especializadas en el fomento de participación ciudadana. Por ejemplo:

- No existe una institución federal especializada en el fomento de la participación ciudadana, aunque existen organismos ciudadanos como el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros.
- Solo un puñado de entidades federativas cuenta con una secretaría de participación ciudadana, como Ciudad de México, Jalisco o Nuevo León, por ejemplo. Además, son instituciones que operan recientemente.

Por lo tanto, aunque la forma de ejercer la participación ciudadana en México se relaciona mucho con actividades electorales (o mecanismos similares, como la consulta ciudadana o los plebiscitos) y la operación de programas sociales, como el caso de la contraloría social, es también importante reconocer que cada vez hay más esfuerzos de las mismas instituciones de incorporar a la ciudadanía de manera activa en sus actividades. Esto se hace evidente con las instituciones y/o mecanismos de participación ciudadana que se han creado en los últimos años, y que, aunque se encuentran en un proceso de consolidación, representan un avance esencial para modificar la manera en que se ejerce la participación de la ciudadanía en nuestra sociedad. Ejemplos claros de esto son:

- Las personas consejeras ciudadanas del Consejo Nacional de seguridad pública, que intervienen directamente en los acuerdos del Consejo referentes a la estrategia de Seguridad Pública nacional, así como en la implementación de estos a nivel nacional y subnacional.
- El Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, un órgano constitucional conformado por cinco ciudadanas y ciudadanos, que coordina las actividades del Sistema Nacional Anticorrupción, propone políticas integrales anticorrupción para el Estado mexicano, y vincula a la sociedad civil, la academia y el sector empresarial con el Sistema.<sup>13</sup>

Por último, es importante reconocer que, aunque la creación y desarrollo de estas instituciones especializadas y/o mecanismos distintos a la participación electoral ha sido lenta y de reciente creación (en su mayoría), en México se han desarrollado bastante las instituciones y mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, las cuales representan insumos esenciales para la participación ciudadana, dejando en claro que mientras más información tenga la ciudadanía, mayor será su participación y la calidad de ésta.

---

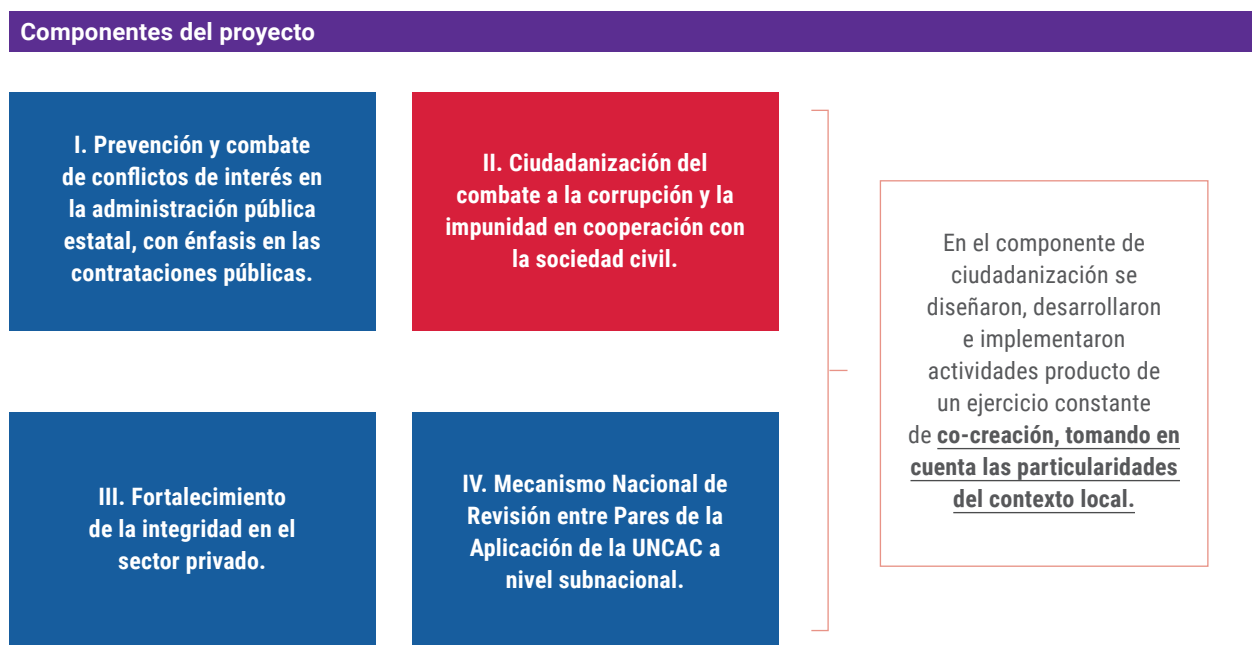
12 INEGI (2022), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

13 Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: <https://cpc.org.mx/#>

# Metodología para el Fortalecimiento de la Participación Ciudadana en la Prevención y Combate a la Corrupción

Como se mencionó anteriormente, la Metodología que aquí se desarrolla es parte del proyecto *Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades de Prevención de la Corrupción en México*. Este proyecto implementa de manera paralela cuatro componentes:

## Imagen 1. Componentes del proyecto



Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

La Metodología es el producto principal del componente *II. Ciudadanización del Combate a la Corrupción y la Impunidad en Cooperación con la Sociedad Civil*, que promueve como base la co-creación desde la cooperación y coordinación interinstitucional, incluyendo a todos los sectores sociales: público, privado, academia y sociedad civil.

Es importante mencionar que para este ejercicio se utilizó la Serie de Módulos UNODC como parte del Recurso Global para la Educación y el Empoderamiento Juvenil contra la Corrupción (GRACE, por sus siglas en inglés), el cual es producto de la Declaración Política, adoptada en la sesión especial de la Asamblea General contra la Corrupción en junio de 2021, y ordena a la UNODC a aumentar la conciencia pública y el conocimiento sobre la prevención y lucha contra la corrupción<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Naciones Unidas (2021), Recurso Global para la Educación y el Empoderamiento Juvenil contra la Corrupción UNODC. Disponible en: <https://grace.unodc.org/>

Los módulos educativos se retoman del ejercicio previo de UNODC denominado *Educación para la Justicia* (E4J), en donde se incluyen módulos educativos de distintos tópicos, más allá de los relacionados con integridad, ética y la prevención y el combate a la corrupción.

Los módulos educativos, tanto de GRACE como de E4J, están disponibles para consulta y uso público, y son utilizados por distintas instituciones a nivel mundial con fines educativos y de profesionalización.

Lo anterior no es limitativo para la aplicación de la presente Metodología, ya que pueden utilizarse los materiales educativos y/o herramientas docentes que se consideren, aunque la capacitación es básica para el desarrollo de la estrategia.

## > Planteamiento y consideraciones iniciales

Para la elaboración y ejecución de esta Metodología se retomaron principios, conceptos y consideraciones documentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la publicación *Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos: Un Elemento Estratégico para la Agenda 2030 y el Gobierno Abierto*, iniciando con los *Principios Fundamentales de la Participación Ciudadana*<sup>15</sup> sobre la adecuada creación de estrategias de participación ciudadana, los cuales son:

1. **Transparencia y acceso a la información.** Todo proceso de participación ciudadana debe ser proactivo en facilitar la información sobre sus objetivos, alcances, metodologías, presupuestos, etcétera.
2. **Voluntariedad.** Se trata de que las personas y grupos que participen en un proceso de participación ciudadana lo realicen de forma voluntaria y por interés propio.
3. **No exclusión.** Todas las personas y grupos que tengan interés por participar deben tener la oportunidad de hacerlo.
4. **Equidad.** Todas las personas y grupos que participen en el proceso deben tener garantías de igualdad de oportunidades y trato.
5. **Reconocimiento y respeto por la diversidad.** Consiste en reconocer y valorar la existencia de diversas opiniones, puntos de vista e intereses frente al asunto que se aborde.
6. **Receptividad.** Asegurar que todas las opiniones y propuestas sean igualmente escuchadas, consideradas y difundidas, sin dar preferencia a las propuestas de un determinado grupo.

Estos principios fueron considerados, respetados y promovidos en el interior de las mesas de trabajo en todo momento, así como en las sesiones de capacitación impartidas por las personas que las integraron y la UNODC, de la siguiente manera en particular:

1. **Transparencia y acceso a la información.** El proceso inició con cada institución participante exponiendo la estrategia y materiales a utilizar durante el proyecto, así como sus alcances.

15 Naciones Unidas (2021), *Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos: Un Elemento Estratégico para la Agenda 2030 y el Gobierno Abierto*, CEPAL, pp. 30-32. Disponible en: [Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](#)

2. **Voluntariedad.** UNODC invitó a participar a las instituciones y personas que conformaron las mesas de trabajo, incorporando a aquellas que consideraron era de su interés en cualquier momento del proyecto.
3. **No exclusión.** Todas las personas y grupos con interés por participar se incluyeron en las actividades del proyecto en al menos una de sus etapas.
4. **Equidad.** Las mesas de trabajo se rigieron bajo un principio de equidad-horizontalidad en todo momento, limitando incluso el papel de UNODC como institución de guía o facilitadora de ciertos instrumentos o procesos, evitando su participación activa en la creación e impartición de materiales, promoviendo la apropiación de los mismos y la cooperación interinstitucional y entre las personas participantes.
5. **Reconocimiento y respeto por la diversidad.** Todas las sesiones del proyecto, tanto de la mesa de trabajo como de las capacitaciones y la ejecución de acciones de participación ciudadana, fomentaron la diversidad de opiniones y su adecuada atención y canalización.
6. **Receptividad.** Las opiniones y propuestas realizadas por las personas u organizaciones participantes fueron tomadas en cuenta en todo momento y se consideraron una de las fortalezas del proyecto, ya que una de sus acciones primordiales es la de adaptar sus elementos a los contextos locales.


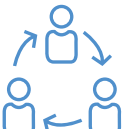


Estos principios se irán refiriendo en las distintas etapas de la estrategia a fin de evidenciar su fomento y cumplimiento a través del desarrollo de las actividades.

Ahora, siguiendo y atendiendo a estos principios, UNODC garantizó que las personas e instituciones participantes generaran sinergias robustas, funcionales y más allá del corto plazo, incentivando incluso la institucionalización de algunos de los productos de estos esfuerzos. No se omite mencionar que uno de los principales retos en el inicio del proyecto fue establecer el principio de equidad en la dinámica de las mesas de trabajo, lo que se logró en gran parte a través de la dinámica de co-creación en todas sus etapas y la política de no-intervención de UNODC, más que al margen de las actividades como institución guía y/o facilitadora.

En el documento de CEPAL también se refieren una serie de niveles de participación en una estrategia de este tipo, estableciendo cuatro de manera general, y que se resumen en la imagen 2, que presenta un comparativo con las propuestas de otras instituciones en este mismo tópico. Éstas son:

1. **Nivel informativo.** Garantizar a la ciudadanía el acceso a la información de ciertos temas de interés.
2. **Nivel consultivo.** Es el nivel básico de influencia, en el que se recogen opiniones, sugerencias o intereses de la ciudadanía para un tema particular.
3. **Nivel decisorio.** Son procesos en los que la opinión de la ciudadanía tiene un carácter vinculante (referéndum, plebiscito) o la participación en grupos de toma de decisión sobre temas particulares en los que se involucran autoridades.
4. **Co-gestión y empoderamiento.** En estos procesos, la ciudadanía se involucra en el diseño, implementación, control y evaluación de la actividad de interés público.

**Imagen 2. Niveles de participación ciudadana**

| NIVEL   | BID                                      | CEPAL              | OGP              | CNPC (Chile)  |
|---|--|--------------------|------------------|---|
|    | <b>Información</b>                       | <b>Informativo</b> | <b>Informar</b>  | <b>Información/<br/>Consulta</b>                          |
|    | <b>Opinión/<br/>Consulta</b>             | <b>Consultivo</b>  | <b>Consultar</b> | <b>Consultiva/<br/>Propositiva</b>                        |
|   | <b>Colaboración/<br/>Involucramiento</b> | <b>Decisorio</b>   | <b>Colaborar</b> | <b>Decisorio/<br/>Impugnativo</b>                         |
|  | <b>Decisión/<br/>Empoderamiento</b>      | <b>Cogestión</b>   | <b>Empoderar</b> | <b>Co-participativo<br/>Incidente/<br/>Empoderamiento</b> |

Fuente: CEPAL (2021). Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos: Un Elemento Estratégico para la Agenda 2030 y el Gobierno Abierto.

La presente Metodología se centra en el desarrollo y ejecución de estrategias de participación ciudadana fundamentadas en la co-creación, por lo que se considera un ejercicio que incluye todos los niveles descritos. Además de la presente Metodología, uno de los principales productos de esta intervención es la creación de “líneas de acción” acordadas en la mesa de trabajo y relacionadas con la actividad cotidiana de cada institución (o su mayoría) a fin de generar espacios de participación más allá de los definidos por la normatividad vigente. Es decir, que generaron y ejecutaron con base en las opiniones de la mesa, el contexto local y la retroalimentación de las personas participantes, no solo en las mesas de trabajo sino en las diversas actividades fuera de las mismas (capacitaciones y actividades de participación ciudadana directa).

Finalmente, para la creación de los mecanismos de participación ciudadana, o “líneas de acción” como se denominaron en este ejercicio, UNODC retomó como un principio adicional un aspecto metodológico para la creación de estrategias de participación ciudadana que CEPAL retoma también en el documento base que se ha referido a lo largo del documento:

“Cualquier instrumento de gestión pública ya sea de nivel nacional, regional o local puede elaborarse, implementarse y/o evaluarse incorporando una estrategia de participación ciudadana”.<sup>16</sup>

Este principio es esencial en estos procesos, ya que nos permite ir más allá de los espacios de participación establecidos en la normativa de manera particular, reconociendo la “soberanía popular” y la participación ciudadana como un derecho esencial de la ciudadanía. **Ésta es, tal vez, la mayor aportación que se logró en este proyecto: pensar fuera de la caja.**

Adicional a lo anterior, aunque no se utilizó como guía en este proceso, se considera adecuado mencionar la reciente publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) titulada *Guidelines for citizen participation processes*, que se publicó en el mes de septiembre de 2022, y destaca 10 pasos para la planeación e implementación de los procesos de participación ciudadana<sup>17</sup>:

1. Identificación del problema y el momento de incorporar la participación ciudadana.
2. Definir los resultados esperados.
3. Identificar a los grupos y/o personas a involucrar.
4. Elegir los mecanismos de participación.
5. Elegir las herramientas digitales adecuadas.
6. Mantener una adecuada comunicación entre las partes durante el proceso.
7. Implementar el proceso de participación ciudadana.
8. Incluir las opiniones y retroalimentación de la ciudadanía para la mejora/ajuste del proceso.
9. Evaluar el proceso participativo.
10. Fomentar una cultura de participación.

Estos pasos fueron atendidos durante el proceso de diseño, desarrollo e implementación de la Metodología y servirán de referencia a lo largo de las siguientes secciones a manera de verificar la pertinencia de las etapas del desarrollo del proyecto, referentes a la construcción de ciudadanía.

## > Desarrollo de la estrategia

### **Objetivo general**

Definir una ruta crítica para la promoción y fortalecimiento de acciones de participación ciudadana al interior de las instituciones de cualquier sector social.

16 Naciones Unidas (2021), *Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos: Un Elemento Estratégico para la Agenda 2030 y el Gobierno Abierto*, CEPAL, pp. 41, disponible en: [Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](#)

17 Organisation for Economic Cooperation and Development (2022), *Guidelines for citizen participation processes*, Paris, disponible en: [OECD Guidelines for Citizen Participation Processes | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#)

### **Objetivos específicos**

1. Adaptar diversos módulos educativos publicados por UNODC al contexto local, relativos a los tópicos de Integridad y Ética y Lucha contra la Corrupción.
2. Capacitar a docentes y estudiantes de las instituciones académicas participantes para incorporarse a diversos programas y/o proyectos de participación ciudadana y/o contraloría social que actualmente tengan activos las instituciones participantes, o quieran fomentar en consecuencia de las actividades del proyecto.
3. Capacitar a personas integrantes de las OSC participantes para incorporarse a diversos proyectos de participación ciudadana y/o contraloría social que actualmente tengan activos las instituciones participantes, o quieran fomentar en consecuencia de las actividades del proyecto.
4. Generar y documentar las líneas de acción en las que las personas capacitadas se incorporarán como parte de los programas y/o proyectos de participación ciudadana y/o contraloría social de las instituciones participantes.
5. Incorporar a las personas capacitadas en los programas y/o proyectos de participación ciudadana y/o contraloría social de las instituciones participantes.
6. Monitorear y evaluar el resultado de las líneas de acción propuestas.

### **Roles de las instituciones participantes**

#### UNODC

1. Coordinar las diversas reuniones y actividades realizadas al interior de la mesa de trabajo.
2. Coordinar las diversas actividades que se realicen para alcanzar los objetivos del proyecto.
3. Promover los convenios entre las instituciones que integran la mesa de trabajo, necesarios para que las personas capacitadas mediante el proyecto se incorporen a los distintos programas/proyectos de contraloría social que actualmente desarrolla la Contraloría del Estado.
4. Supervisar el proceso de incorporación de las personas capacitadas mediante el proyecto a los diversos programas/proyectos de contraloría social que desarrolla la Contraloría del Estado.
5. Realizar una evaluación de la participación de las personas incorporadas a los proyectos de contraloría social de la Contraloría del Estado.
6. Desarrollar la Metodología para el Fomento de la Participación Ciudadana en el Combate a la Corrupción.

#### Secretaría de la Contraloría del Estado<sup>18</sup>

1. Realizar actividades de enlace con las instituciones educativas y OSC del estado:
  - a) Proponer las instituciones educativas y OSC que la contraloría considere pertinentes para colaborar en el componente de ciudadanización del proyecto.
  - b) Realizar actividades de Secretaría Técnica en la mesa de trabajo del estado, apoyando especialmente en las siguientes labores:

---

18 En el caso del estado de Nuevo León, la institución que lidera las mesas de trabajo es la Secretaría de Participación Ciudadana.

- I. Realizar labores de enlace entre UNODC y las instituciones locales a fin de realizar las diversas actividades relacionadas al proyecto.
  - II. Desarrollar las minutas de las reuniones de la mesa de trabajo en coordinación con UNODC.
2. Promover los convenios necesarios para que las personas capacitadas mediante el proyecto se incorporen a los distintos programas/proyectos de contraloría social que actualmente desarrolla la Contraloría del Estado.
  3. Incorporar a las personas capacitadas mediante el proyecto a los diversos programas/proyectos de contraloría social que desarrolla la Contraloría del Estado.

#### Instituciones educativas, instituciones del sector privado y OSC

1. Participar en las reuniones de la mesa de trabajo a las que sean convocadas por la Contraloría del Estado o UNODC.
2. Participar en las distintas actividades que requiere cada etapa del proyecto para la contextualización de los módulos educativos, la capacitación de las personas al interior de las instituciones, y la incorporación de estas personas a los programas/proyectos de contraloría social de la Contraloría del Estado.
3. Promover los convenios necesarios para que las personas capacitadas mediante el proyecto se incorporen a los distintos programas/proyectos de contraloría social que actualmente desarrolla la Contraloría del Estado.
4. Incorporar a las personas capacitadas mediante el proyecto a los diversos programas/proyectos de contraloría social que desarrolla la Contraloría del Estado.

#### **Etapas de desarrollo de la Metodología**

Para el desarrollo de la estrategia se definieron cuatro etapas que permiten cumplir los objetivos específicos antes definidos, y consideran las recomendaciones revisadas anteriormente, emitidas tanto por la CEPAL como por la OCDE, acerca de las estrategias de fomento de participación ciudadana.

Es relevante mencionar que una gran parte del desarrollo del proyecto se realizó por medios virtuales, tanto por las condiciones limitadas impuestas por la pandemia de COVID-19 como por la practicidad para dar un seguimiento de manera cotidiana a los avances de las distintas mesas de trabajo, que de otra forma hubiera sido muy complicado.



Las cuatro etapas de desarrollo del proyecto son:

### Imagen 3. Etapas de la Metodología



Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

#### Etapa 1: Etapa inicial

Los principales productos de esta etapa son: la creación de los grupos de trabajo interinstitucionales e intersectoriales; así como los productos educativos que comprenden el curso de capacitación básico, dirigido a las personas de las instituciones participantes y que puede ser replicado por la ciudadanía para la continuidad de las acciones.

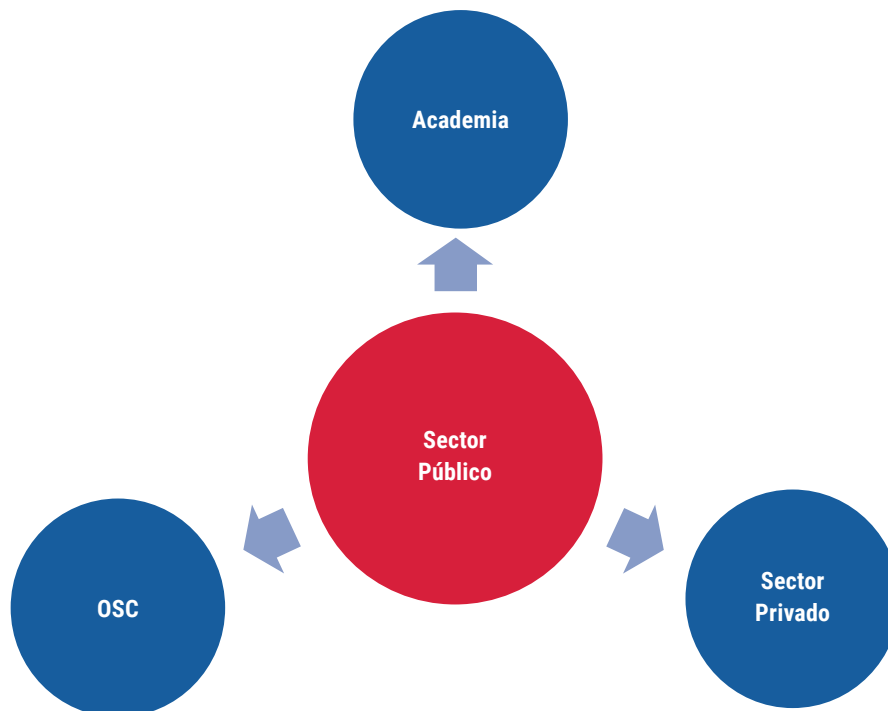
Como se mencionó anteriormente, las instituciones con las que se realizó este proyecto, de manera principal dentro de los gobiernos estatales, son las contralorías, aunque en el caso de Nuevo León la institución que lidera estos esfuerzos es la Secretaría de Participación Ciudadana, sin que esto signifique que no existe la participación de la Contraloría. La razón de esto es que la mayor parte de los programas de participación ciudadana y las áreas de contraloría social se desarrollan como parte de la actividad base de estas instituciones, y cuentan con una red interinstitucional para el fomento de éstas, no solo en el sector público sino en el resto de los sectores sociales.

Por lo tanto, las mesas de trabajo para la planeación y ejecución de las actividades del proyecto se construyeron a partir de las sinergias que estas instituciones han generado en sus comunidades, lo que representó una de las principales fortalezas del proyecto.

Lo anterior no necesariamente implica que el liderazgo dentro de la mesa de trabajo se ejerza desde las instituciones públicas referidas, sino que cada grupo tiene una lógica propia: en algunos casos lo ejerce una institución académica, en otros una OSC, o también pueden existir momentos en los que lo ejerce una u otra institución, dependiendo de las actividades que se realizan en ese momento.

#### Imagen 4. Estrategia de vinculación

##### Estrategia de Vinculación para el Fomento de la Ciudadanización del Combate a la Corrupción y la Impunidad



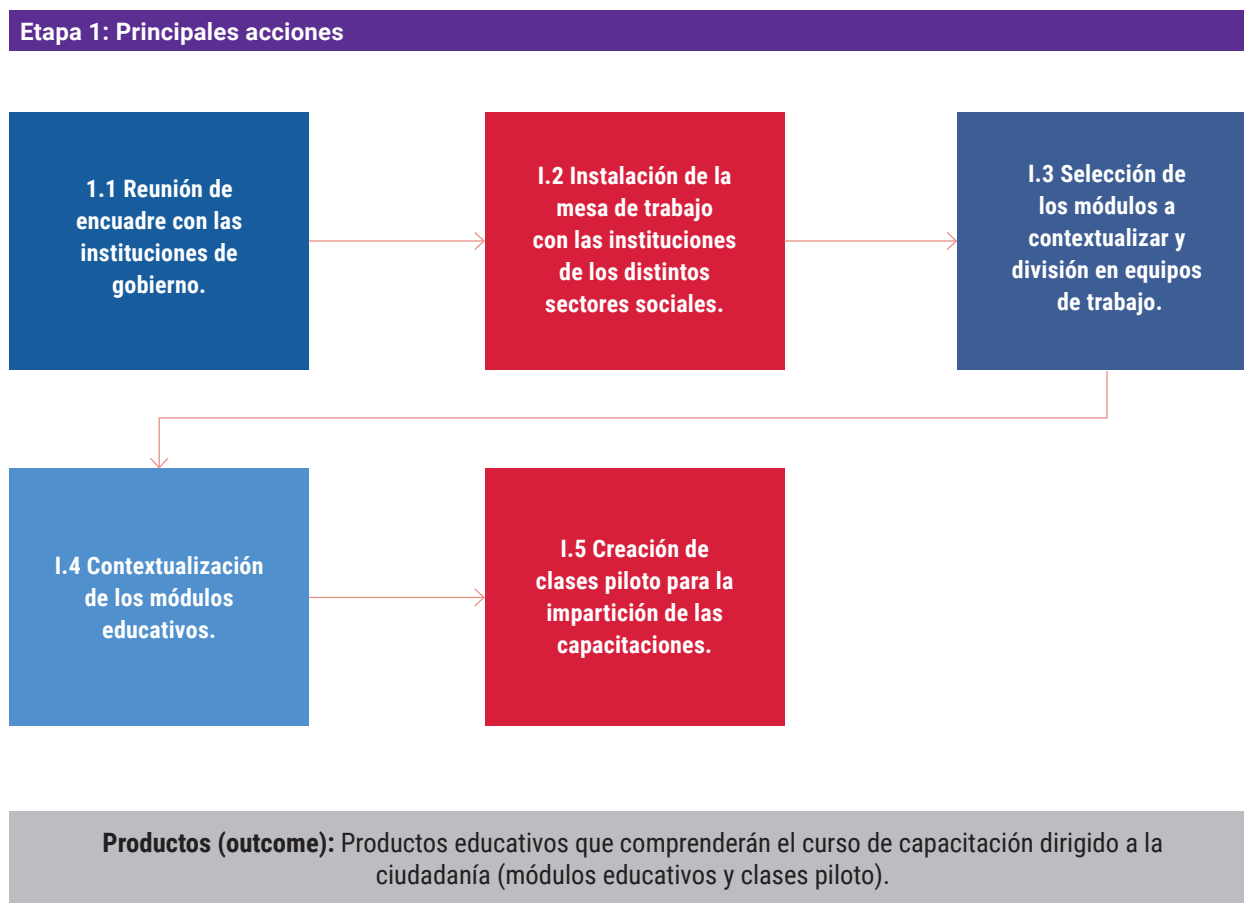
Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

Una vez realizada esta labor de vinculación, la coordinación de las mesas de trabajo se realizó promoviendo la visión “transformadora” de la Agenda 2030, así como la incorporación de cualquier persona y/o institución que quisiera formar parte de las actividades, atendiendo también al principio de “inclusión” de la misma Agenda, situación que, conforme se fueron realizando avances, se presentó de manera orgánica, habiendo recibido incluso solicitudes de parte de la ciudadanía para participar en las distintas actividades del proyecto. Esto sin dejar de lado, como se mencionó anteriormente, los principios para crear estrategias de participación ciudadana que se refirieron previamente.

Los grupos de trabajo en cada entidad federativa variaron en tamaño y composición, debido a las instituciones vinculadas con las contralorías de manera inicial, así como el interés y adición de otras instituciones a lo largo del desarrollo del proyecto. Esto se consideró adecuado siempre y cuando se tuviera, al menos, la representación de tres de los cuatro tipos de instituciones que se muestran en la imagen 4.

Por tanto, las principales acciones para desarrollar en esta etapa fueron las siguientes:

### Imagen 5. Principales acciones de la etapa inicial



Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

Estas acciones se realizan de manera secuencial y la duración de esta etapa es variable de acuerdo a cada grupo de trabajo, ya que depende de una serie de factores como la cohesión del grupo, la adopción de la equidad en la participación y aportación de las personas de las mesas de trabajo, número de instituciones/personas que integran la mesa y factores externos relacionados con las mismas dinámicas de las instituciones que pueden retrasar los trabajos (periodos vacacionales, por ejemplo, que en el caso del sector académico pueden ser considerables por momentos).

La sesión de encuadre se refiere al primer acercamiento con las contralorías para iniciar el proceso de vinculación. En cuanto a las demás acciones, a continuación se resaltan los aspectos básicos a considerar.

## I.2 Instalación de las mesas de trabajo con las instituciones de los distintos sectores sociales

Algunas de las consideraciones se destacaron en la introducción de esta sección, sin embargo, se recapitulan enseguida:

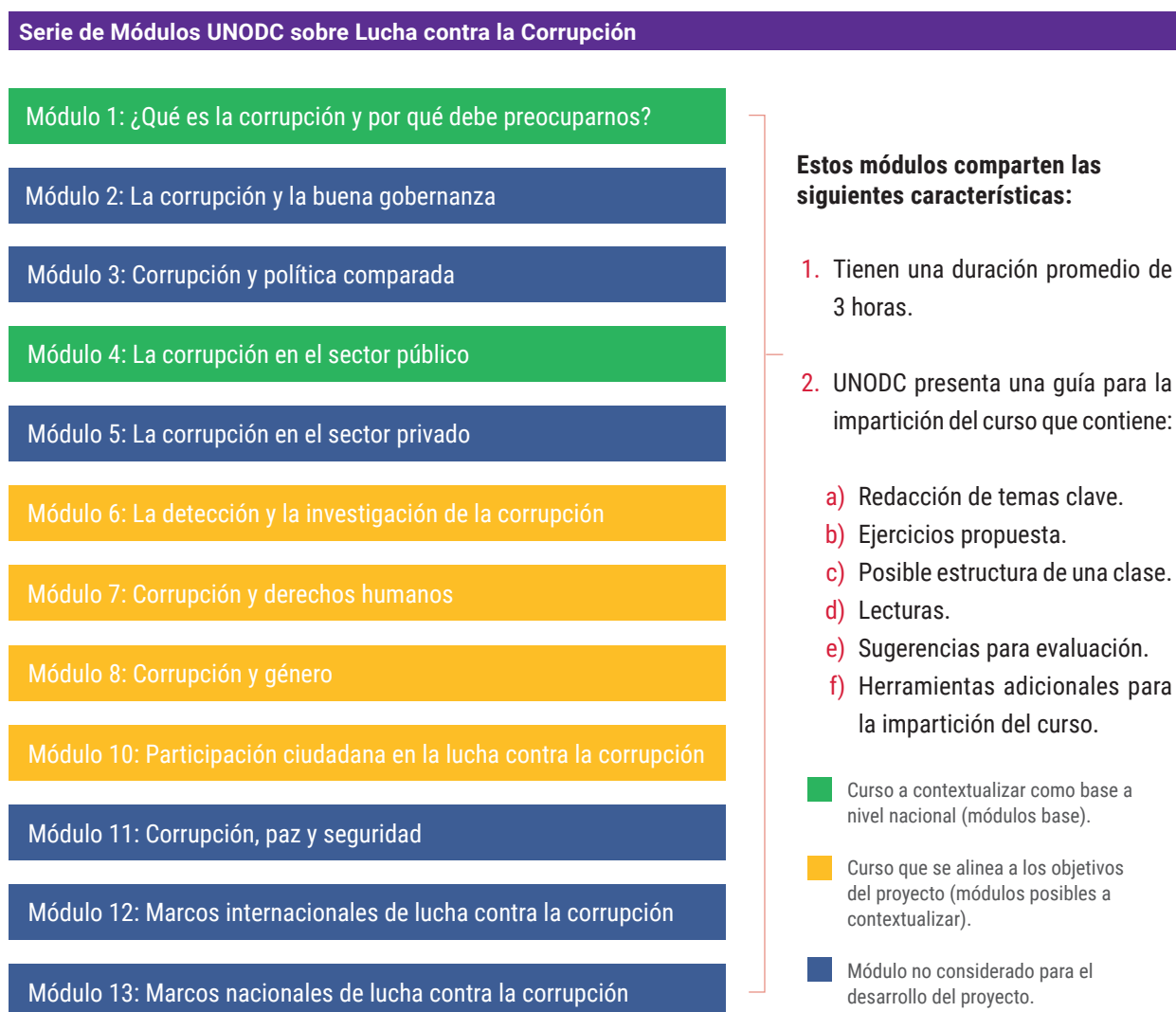
1. Las instituciones invitadas a participar en primera instancia son aquellas consideradas interesadas en los temas del proyecto por parte de la contraloría, destacando aquellas con las que ya tenían una relación de trabajo.
2. Se buscó que al menos tres de los cuatro sectores sociales participaran.
3. Se fomentó tener más de una institución por cada sector participante.
4. Se compartió la información base del proyecto: presentación de objetivos y principales actividades; presentación de los módulos de trabajo, su temática, documentos y objetivos, y planeación temporal de las actividades a realizar.

De esta manera, se consideró que los principios de transparencia, voluntariedad, no exclusión y equidad de los principios considerados guían en este ejercicio.

## I.3 Selección de módulos educativos

Una vez conformado el grupo de trabajo, como se plasmó en la sección anterior, UNODC remitió los documentos y enlaces para la consulta de los 13 Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción y los 14 Módulos UNODC sobre Integridad y Ética, que se muestran en las imágenes 6 y 7 respectivamente; así como una presentación sobre sus contenidos y aquellos módulos particulares que podrían seleccionarse para estas actividades. Posteriormente, se procedió a la selección de los módulos educativos, o las temáticas, en las que se enfocaron los esfuerzos de adaptación y capacitación. Este punto es vital y para realizarlo de la manera más adecuada:

1. UNODC realizó una preselección de los módulos educativos a considerar para el ejercicio de las actividades del proyecto:
  - a) Se designaron dos módulos base del tema Lucha contra la Corrupción.
  - b) Se preseleccionaron cuatro módulos del tema Lucha contra la Corrupción.
  - c) Se preseleccionaron cuatro módulos del tema Integridad y Ética.

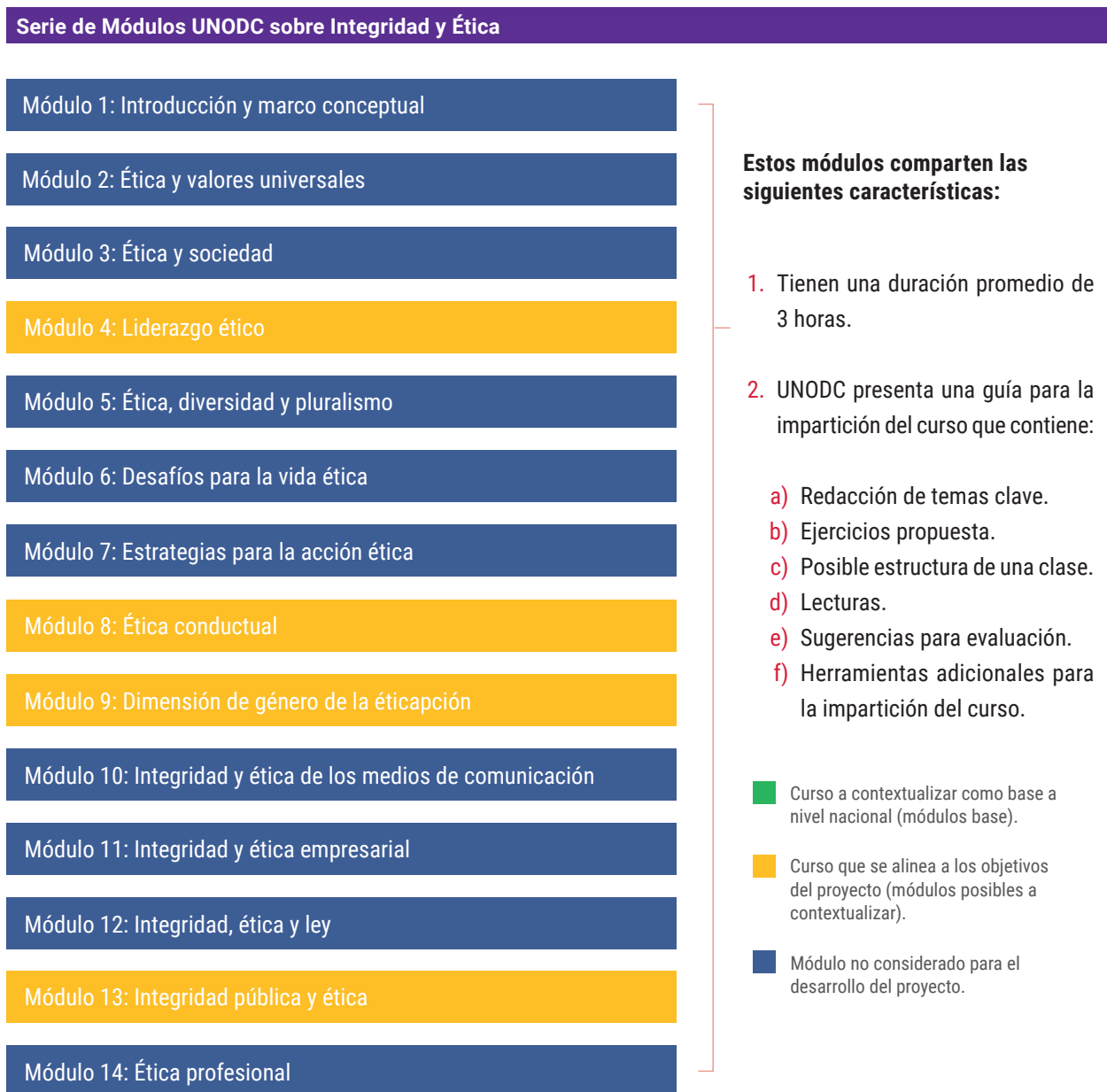
**Imagen 6. Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción**

Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

La razón por la cual se eligieron los módulos *¿Qué es la corrupción y por qué debe preocuparnos?* y *La corrupción en el sector público* fue contar con una base de conceptos mínimos para dimensionar el fenómeno de la corrupción y sus implicaciones, particularmente en el sector público, aunque también contienen información básica de la corrupción en el sector privado.

UNODC consideró que esto era necesario para contar con criterios de partida heterogéneos en las entidades participantes. De la misma manera, dada la aplicación de los módulos para la creación de líneas de acción particulares que permitieran llevar a la práctica estos conceptos, se preseleccionaron los módulos que se consideraron más relevantes en este sentido, aunque claro está que el ejercicio no es limitativo y se pueden elegir distintas combinaciones o número de módulos.

## Imagen 7. Serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética



Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

El proceso de selección de módulos fue una votación tipo Borda<sup>19</sup>, por considerarla la manera más neutral de elegir entre una serie de opciones (por tanto la más transparente, inclusiva y equitativa atendiendo a los principios de la estrategia), ya que el método asigna un valor de mayor a menor, en este caso del 8 al 1 (que son el número de opciones/módulos a seleccionar), de acuerdo con la preferencia de la persona que elige; asignándole el valor mayor a su opción más preferida, y así sucesivamente,

19 Maskin, Eric y Dasgupta, Partha (2020), *Elections and strategic voting: Condorcet and Borda*, p. 3. Disponible en: [https://scholar.harvard.edu/files/maskin/files/elections\\_and\\_strategic\\_voting\\_condorcet\\_and\\_borda\\_dasgupta\\_maskin\\_01.2020\\_manuscript\\_03.13.2020.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/maskin/files/elections_and_strategic_voting_condorcet_and_borda_dasgupta_maskin_01.2020_manuscript_03.13.2020.pdf)

hasta asignar el valor 1 a la menos preferida (en este caso particular). De esta manera, al sumar los valores, la opción con mayor puntaje es la predilecta, y la opción con menos puntaje, la menos popular.

Con este método se pueden generar empates. En estos casos, los resultados se presentaron ante la mesa de trabajo y se acordó utilizar uno u otro módulo, o en otras ocasiones ambos documentos. El criterio de desempate fue entonces la discusión abierta sobre la pertinencia de abordar una temática sobre otra, o ambas.

La sugerencia para los objetivos del proyecto y los tiempos disponibles fue elegir entre dos y cuatro módulos adicionales a los dos que se tomaron como base, por lo que resultó diverso el número total de módulos a utilizar en cada entidad: Coahuila (4), Guanajuato (4), Jalisco (5), Nuevo León (8)<sup>20</sup>, Quintana Roo (4).

#### 1.4 Contextualización de los módulos educativos

El proceso de adaptación de los módulos educativos al contexto local, o contextualización, se realizó mediante sesiones de trabajo, en las cuales, a partir de la selección de módulos a incorporar para la capacitación en cada entidad federativa, se realizaron las siguientes acciones:

1. Revisión a detalle de los módulos: estructura, secciones e información básica.
2. Identificación de áreas de oportunidad por sección del documento para incluir información relevante de acuerdo con el contexto local y a su problemática específica relacionada con el tema, destacando las acciones de atención que llevan a cabo las instituciones estatales.
3. División de responsabilidades para la recopilación, análisis e inclusión de la información relevante identificada en el punto anterior.
4. Designación de una institución de la mesa como encargada de supervisar los trabajos de contextualización por módulo educativo.
5. Definición de tiempos de entrega.
6. Seguimiento continuo a los avances, dudas, comentarios, sugerencias u otras cuestiones relevantes para el proceso.

Estas acciones se basaron en los *Principios Fundamentales de la Participación Ciudadana*, referidos anteriormente como cada etapa del proceso, ya que estas acciones evidencian que el proceso es transparente, voluntario, inclusivo, equitativo y la mesa de trabajo es receptiva a la diversidad de opiniones, logrando acuerdos sesión tras sesión para la emisión de un documento final.

Una nota importante es que la virtualidad fue un gran obstáculo para la revisión de los materiales, ya que la dinámica de la sala digital para participar resultó ser limitativa con los grupos. Por esto se buscó que al menos se dedicara un día presencial para que la mesa de trabajo se reuniera a trabajar sobre un documento en particular; es decir, si hubiera cuatro módulos a contextualizar, entonces se realizaban cuatro sesiones presenciales de trabajo, por ejemplo.

---

20 En el caso de Nuevo León se utilizaron seis módulos a contextualizar y dos como temas transversales de los cuales recuperar información, que son: Derechos Humanos y Corrupción, y Género y Corrupción.

**Entonces, si bien las herramientas digitales son una excelente alternativa para el seguimiento de las actividades, la parte introductoria y de planeación de intervención de los módulos se sugiere sea realizada de manera presencial, en pro del principio de transparencia de las estrategias.**

### 1.5 Creación de las clases piloto para la impartición de las capacitaciones

En este apartado, las instituciones se organizaron en grupos de acuerdo a los módulos en los que cada una realizó aportaciones. A partir de esto se crearon clases piloto con las siguientes características:

1. Cada clase se relaciona con un módulo específico.
2. Las instituciones participantes en la contextualización del módulo son responsables de crear los materiales didácticos y proponer la dinámica de clase.
3. La coordinación de los trabajos para cada módulo corresponde a la institución designada como encargada del tema particular de manera previa por la mesa de trabajo.
4. La duración de cada clase está sugerida (en el caso particular de los módulos) para 3 horas, pero corresponde al grupo definirla.
5. UNODC alentó a que las clases incluyeran dinámicas que fomentaran la participación e intercambio activos con las audiencias tanto presenciales como virtuales (en su caso).

El producto resultante fue una presentación de PowerPoint por cada módulo parte del curso de capacitación de la entidad federativa, incluyendo recursos digitales y dinámicas grupales o de interacción con la audiencia realizadas durante las capacitaciones.

Estas clases “piloto” son un ejemplo de la adaptación de los módulos en un curso de capacitación, que pueden ser utilizados para su réplica, sin que sea limitativo para que se realicen adecuaciones o mejoras a los mismos.

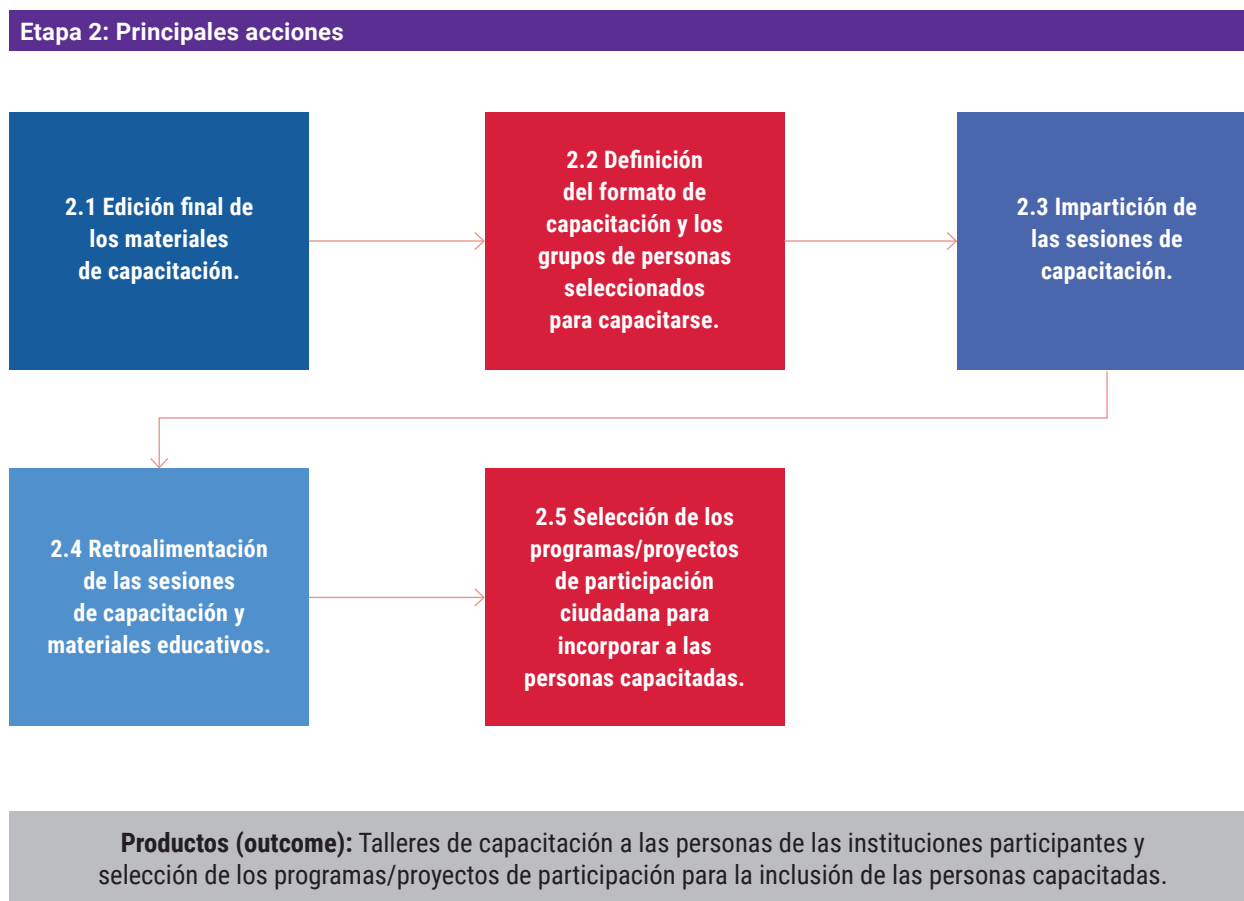
### **Etapas II: Implementación interna**

En este contexto, se entiende como implementación interna el uso de los materiales educativos para la capacitación de personas que pertenecen a las instituciones de las mesas de trabajo y otras que mostraran interés en participar en esta etapa del proyecto, con base en el principio de “no exclusión” de la estrategia.



Para el desarrollo de esta etapa se realizaron las siguientes acciones:

### Imagen 8. Principales acciones de la etapa de implementación interna



Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

#### 2.1 Edición final de los materiales de capacitación

Esta etapa inicia con la generación de la versión final de los materiales de capacitación, los cuales se revisaron con la mesa de trabajo y se puso a consideración de cada una de las personas que participaron, a fin de realizar cualquier sugerencia para su adecuación o modificación, en atención a los principios de “reconocimiento y respeto a la diversidad” y “receptividad” de la estrategia.

Una vez realizados los ajustes pertinentes, en su caso, se consideró que se contaba con la versión final de las “clases piloto”.

## 2.2 Definición del formato de capacitación y los grupos de personas seleccionados para capacitarse

Esta acción es crucial, ya que puede convertirse en un reto importante a la hora de cuadrar agendas e intereses de cada una de las instituciones y/o personas que participan en las actividades, así como otros factores externos como los períodos vacacionales o etapas de evaluación en las instituciones académicas. Una muestra de esto es que la diferencia entre los tiempos de planeación entre una y otra entidad fueron incluso de meses.

Para el desarrollo de este apartado, se realizaron las siguientes acciones:

1. Definición del formato de las sesiones de capacitación.
  - a) En este caso hubo capacitaciones impartidas en una misma semana (un módulo por día, por cuatro días); así como las que se realizaron en dos sesiones semanales para la revisión de un módulo.
  - b) De la misma manera, las capacitaciones se realizaron en distintos formatos de asistencia: presencial, virtual e híbrido.
2. Definición de las fechas para impartir las capacitaciones con base en el formato seleccionado.
3. Preparación de los requerimientos infraestructurales, tecnológicos u otros en caso de dinámicas presenciales con algún material particular.
4. Envío de solicitudes de participación a las personas titulares de las instituciones participantes, a fin de que las personas ponentes y participantes tuvieran la oportunidad de prescindir del tiempo en otras actividades y dedicarlas a la capacitación.

La manera en que se realizó el proceso de concertación del formato de capacitación, recursos materiales y convocatoria permitió evitar la exclusión de las personas interesadas en participar, así como la equidad para su desarrollo, de acuerdo a los principios guía de la estrategia.

## 2.3 Impartición de las sesiones de capacitación

Una vez realizada la planeación para llevar a cabo las capacitaciones, se procedió a la impartición de los materiales.

Para la adecuada interacción con la audiencia, en el caso de las capacitaciones virtuales o híbridas, se realizaron reuniones preparatorias con las personas de la mesa de trabajo que fungieron como docentes, previo a las sesiones de capacitación, para la organización de la dinámica de clase y el uso de las herramientas virtuales.

Finalmente, se impartieron los materiales en tiempo y forma conforme a lo planeado, destacando los principios de equidad, reconocimiento y respeto por la diversidad y receptividad en el desarrollo de las mismas, a fin de generar una dinámica de diálogo con la audiencia.

## 2.4 Retroalimentación de las sesiones de capacitación. Materiales educativos

Para realizar esto, UNODC generó formatos digitales para la consulta estructurada de la audiencia, evaluando diversos apartados:

1. Formato de la sesión.
2. Contenido del módulo.
3. Conocimiento del tema por parte de las personas capacitadoras.
4. Fortalezas y áreas de oportunidad.
5. Cumplimiento de los logros de aprendizaje.
6. Comentarios adicionales.

Este ejercicio de retroalimentación de las sesiones permitió dos cosas: 1) generar una dinámica de generación de opiniones diversas desde la audiencia, y 2) incorporar todas las opiniones en un reporte para las instituciones/personas ponentes, a fin de que se reconocieran y atendieran las áreas de mejora identificadas para actualizar las herramientas didácticas. En este segundo apartado, el intercambio también fue positivo y de reconocimiento a los materiales y las personas docentes. Aquí se atendieron, por tanto, dos de los principios guía de la estrategia.

## 2.5 Selección de los programas/proyectos de participación ciudadana para incorporar a las personas capacitadas

**Ésta es, tal vez, la actividad más complicada de toda la estrategia**, como antesala de la etapa 3 —rolario de ésta—, debido a diversas circunstancias, entre las que destacan las siguientes:

1. Este ejercicio se basó, como se mencionó anteriormente, en la visión “transformadora” de la Agenda 2030, que busca generar acciones innovadoras en las acciones que se promueven para la atención de los ODS.
2. La mayoría de las instituciones que participan en las mesas no cuentan con programas y/o proyectos específicamente para el fomento de la participación ciudadana.
3. Las instituciones buscan alinear estas acciones a indicadores internos de sus propios planes de trabajo.
4. En ocasiones, la incorporación de la ciudadanía a los programas/proyectos requiere de acuerdos formales de colaboración entre las instituciones.

A partir de estas condiciones, la labor de la mesa de trabajo consiste básicamente en encontrar los puntos comunes entre los objetivos de la estrategia de fomento de participación ciudadana y los requerimientos de sus mismos planes de trabajo. Esto depende en gran medida de la voluntad del liderazgo al interior de las mismas instituciones para generar estos espacios, y fue fundamental el ejemplo de ciertas instituciones al interior de cada mesa de trabajo para sensibilizar al resto.

Estas experiencias se retomaron como buena práctica producto del proyecto e incluso se organizó una exposición hacia el resto de las instituciones de todas las entidades federativas participantes de la manera en que se incorporaron mecanismos de participación ciudadana a las actividades de las instancias innovadoras (en este contexto).

El proceso de sensibilización requirió, incluso, que UNODC se reuniera en particular con cada una de las organizaciones a fin de trabajar de manera particular sobre las maneras en que se podrían generar estos espacios de participación ciudadana en cada institución, de acuerdo a los programas y proyectos que estaban en operación en ese momento. Asimismo, en estas reuniones se explicó el uso de las herramientas de registro de información de cada “línea de acción” a generar.

Con base en esto, las acciones identificadas para el éxito en esta sección de la estrategia son:

1. Sensibilización de las instituciones participantes para la generación de actividades o “líneas de acción” en las que pudiera participar activamente la ciudadanía.
2. Creación de herramientas metodológicas —fichas técnicas— para el registro de las “líneas de acción”, sus objetivos, alcances, etapas de desarrollo, principales acciones y requerimientos de recursos, en específico los humanos, para la asignación de personas interesadas en colaborar en cada una de estas líneas de acción.

Por lo tanto, y como ya se refirió, la labor esencial en este punto de la estrategia es la de sensibilización atendiendo siempre a los principios de transparencia y acceso a la información —tanto de UNODC como de las instituciones—, voluntariedad, reconocimiento y respeto por la diversidad —integrando las acciones que cada institución decidió sin barreras—, y receptividad de sugerencias de las personas integrantes de las mesas de trabajo, las cuales se tomaron como oportunidades de mejora y buenas prácticas.

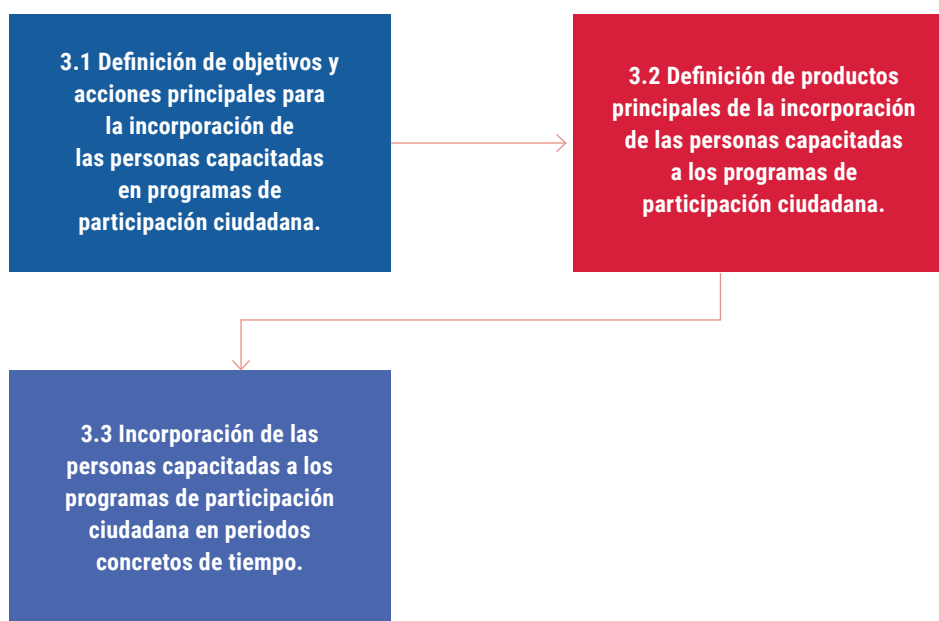
### **Etapas III: Implementación externa**

Una vez que se logra definir en qué programas y/o proyectos se realizarán las acciones de participación ciudadana, se inicia el proceso de definir las acciones mismas a realizar, con sus objetivos y alcances.

Para esto, las principales acciones a desarrollar en esta etapa son:

### Imagen 9. Principales acciones de la etapa de implementación externa

#### Etapa 3: Principales acciones



**Productos (outcome):** Definición de las acciones de participación ciudadana a desarrollar e incorporar a las personas capacitadas a los programas/proyectos de participación ciudadana seleccionados.

Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

En esta etapa en particular, las principales acciones son parte de un mismo proceso de diseño y ejecución, por lo que no se realizaron de manera secuencial sino paralela. Por esta razón, se considera irrelevante dividir y exponer su desarrollo de forma individual.

Por tanto, a partir de la selección de los programas y/o proyectos en los cuales se incorporarán los mecanismos de participación ciudadana, UNODC generó, en coordinación con cada institución participante, lo siguiente:

1. Definición de acciones específicas al interior de cada programa o proyecto.
2. Productos de cada acción.
3. Requerimientos de recursos para llevar a cabo las acciones.
4. Indicadores de seguimiento para cada acción particular.
5. Establecimiento de líneas base y metas para cada indicador.
6. Definición de medios de verificación de los avances para cada indicador.

Una vez acordados estos puntos, se establecieron los períodos de tiempo para la realización de estas actividades, ya que algunas no podrían iniciarse de manera inmediata tanto por su naturaleza como por los tiempos de ejecución de los programas de trabajo institucional. Sin embargo, UNODC promovió que las instituciones incluyeran estas acciones en su normativa interna a fin de darles continuidad e institucionalizarlas en la medida de lo posible.

Al respecto, se lograron resultados importantes a destacar, como:

1. Creación de programas para la réplica de las capacitaciones al interior de instituciones académicas, llegando a su inclusión en sus temarios.
2. Incorporación de los materiales educativos como insumo para la prevención y combate a la corrupción en las instituciones públicas y privadas, en sus programas de trabajo.
3. Creación de convenios de colaboración interinstitucional para promover la continuidad de la estrategia en el mediano y largo plazo.

En esta etapa, la transparencia fue fundamental para establecer los productos, tiempos y alcances de las diversas acciones. De la misma manera, UNODC no estableció pautas sobre la duración y/o manera de ejecutar cada acción particular, fuera de la inclusión de las personas que se capacitaron en el proyecto, respetando los principios de reconocimiento y respeto a la diversidad, así como la receptividad.

Es importante mencionar sobre la voluntariedad que no todas las instituciones que participaron en las capacitaciones generaron “líneas de acción”, ya que algunas consideraron que la capacitación, como tal, era la acción a desarrollar en pro de la prevención y combate a la corrupción. Con base en los principios, y de acuerdo con la propia estrategia, las mesas de trabajo acordaron de inicio que las instituciones podrían participar en cada etapa del proyecto o en aquellas que consideraran.

#### **Etapa IV: Evaluación**

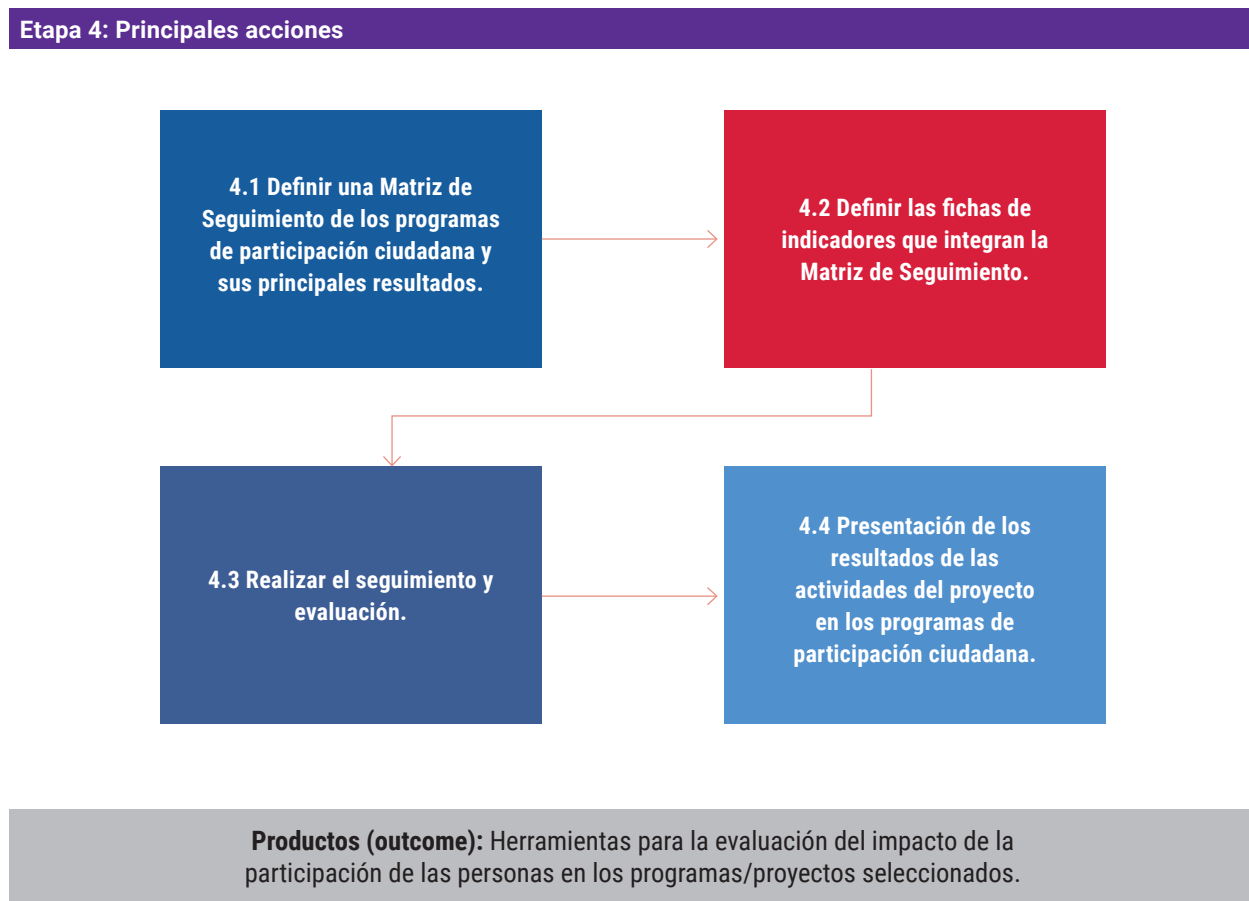
*“Mide lo que se pueda medir, y lo que no, hazlo medible”.*  
*Frase atribuida a Galileo Galilei*

Finalmente se incorporaron elementos para el adecuado seguimiento y evaluación de la implementación de las acciones de participación ciudadana propuestas en cada institución.

Este elemento puede parecer “rutinario”, ya que es indispensable incluirlo en los procesos de gestión de cualquier programa, proyecto, estrategia o acción que se genera en cualquier organización. Sin embargo, UNODC considera que este elemento fue uno de los aspectos más ilustrativos en este proceso: en parte por la asistencia técnica brindada para la creación de las acciones, con sus objetivos y alcances, y sus respectivos indicadores de seguimiento con base en los criterios de calidad mínimos establecidos para esto, lo cual parecería simple y obvio, pero las instituciones generalmente realizan este proceso a través de áreas especializadas de planeación estratégica o seguimiento, y en ocasiones las personas que ejecutan los programas no están familiarizadas con estos procesos.

Habiendo dicho lo anterior, las principales acciones a desarrollar en esta etapa son:

### Imagen 10. Principales acciones de la etapa de evaluación



Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

#### 4.1 Definir una Matriz de Seguimiento de los programas de participación ciudadana y sus principales resultados

Al finalizar la etapa 3, los insumos para la construcción de la Matriz de Seguimiento están definidos, por lo que UNODC simplemente realizó una captura de estos elementos en este formato, incluyendo los siguientes apartados:

1. Nombre de la acción.
2. Institución responsable de la acción.
3. Impacto social de la acción.
4. Objetivo.
5. Estrategia de implementación.
6. Recursos humanos.
7. Recursos técnicos.
8. Recursos financieros.
9. Recursos materiales.
10. Indicador.
11. Clave del indicador.
12. Método de cálculo del indicador.
13. Línea base del indicador.
14. Meta del indicador.
15. Medios de verificación.

Si bien la Matriz de Seguimiento no es una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)<sup>21</sup>, con base en la Metodología del Marco Lógico, incluye los elementos previstos para su construcción: resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos (que pueden referirse como los recursos requeridos para la ejecución de la estrategia). Sin embargo, se utilizó este formato para identificar en un solo instrumento los componentes necesarios para la implementación de las acciones.

Al ser un producto directo de las acciones de la etapa 3, se considera que los principios guía para la estrategia que se atendieron en ese proceso se mantienen en esta actividad, así como en la siguiente, referente a la creación de las fichas de indicadores.

#### 4.2 Definir las fichas de indicadores que integran la Matriz de Seguimiento

En complemento de la Matriz de Seguimiento, UNODC generó una ficha técnica para cada uno de los indicadores que la integran. A continuación, se muestra un ejemplo de estas:

#### Imagen 11. Ficha técnica de indicador



#### Ficha técnica de Indicador



| INFORMACIÓN DE REFERENCIA                         |  |                             |       |                        |                         |         |           |
|---|--|-----------------------------|-------|------------------------|-------------------------|---------|-----------|
| Nombre de la práctica:                            |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| Nombre del indicador:                             |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| Clave del indicador:                              |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| Tipo de indicador:                                |  | Instituciones responsables: |       |                        |                         |         |           |
| Descripción del indicador:                        |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| Método de cálculo:                                |  | Variables:                  |       |                        | Fuentes de información: |         |           |
| $\left( \sum_{i=1}^n \beta_i * X_i \right) * 100$ |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| INFORMACIÓN ADICIONAL                             |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| Desagregación geográfica::                        |  | Línea base:                 |       | Meta 2022:             |                         |         |           |
| Periodicidad:                                     |  | Mes de línea base:          |       | Próxima actualización: |                         |         |           |
| Unidad de medida:                                 |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| AVANCE DEL INDICADOR                              |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| Mes   |  | Junio                       | Julio | Agosto                 | Septiembre              | Octubre | Noviembre |
| Porcentaje de avance                              |  |                             |       |                        |                         |         |           |
| Comentarios/observaciones:                        |  |                             |       |                        |                         |         |           |

Fuente: UNODC (2020), elaboración propia.

21 CONEVAL (2013), *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados*, México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)



#### 4.3 Realizar el seguimiento y evaluación

Con base en las fichas de indicadores, podemos ver que cada indicador tiene una periodicidad (anual, semestral, bimestral, mensual, etcétera), lo cual varía entre las acciones generadas. Durante el proyecto, UNODC dio seguimiento y documentó los avances de las acciones con base en la evidencia documental, de acuerdo a la periodicidad determinada.

Es importante recordar que algunas de estas acciones están pendientes de ejecutarse de acuerdo a los programas de trabajo de cada institución.

En este proceso de seguimiento y evaluación se fomentaron los principios de transparencia, reconocimiento y respeto por la diversidad y receptividad, ya que los avances se revisaron de la mano de las personas operadoras de cada acción, siempre con la apertura a compartir la información y a dialogar los resultados obtenidos.

#### 4.4 Presentación de resultados de las actividades del proyecto en los programas de participación ciudadana

Por último, la presentación de resultados de las estrategias es esencial no solo para identificar áreas de mejora y el fortalecimiento de futuros procesos, sino para incentivar la participación de la ciudadanía en estos.

Para esto, se sugiere que la presentación de resultados se haga a distintos niveles, siendo cada uno de vital importancia para fomentar la participación. De manera general, podemos reconocer los siguientes niveles:

1. **Nivel de liderazgo.** Se refiere a la presentación y retroalimentación de resultados al interior de las instituciones.
2. **Nivel operativo.** Se refiere a la presentación y retroalimentación de resultados con las personas operadoras de las estrategias, incluyendo a las y los ciudadanos que participaron en los procesos.
3. **Nivel social.** Se refiere a la presentación de resultados de manera pública, a fin de incentivar la participación de la ciudadanía en estos ejercicios.

Mediante la presentación y retroalimentación de los resultados, se atienden cada uno de los principios guía referidos en la presente estrategia.

## Conclusiones

Con base en las actividades desarrolladas para la creación de este documento, así como de las buenas prácticas identificadas en el proceso, UNODC reconoce una serie de elementos esenciales a considerar para la réplica de esta Metodología:

1. Existe una alta demanda por parte de la ciudadanía de espacios de participación en las instituciones.
2. Los mecanismos de participación ciudadana se han consolidado mediante conceptos muy rígidos establecidos en la normatividad vigente, por lo que es importante reconsiderar uno de los elementos guía en la creación de esta metodología:  
“Cualquier instrumento de gestión pública, ya sea de nivel nacional, regional o local puede elaborarse, implementarse y/o evaluarse incorporando una estrategia de participación ciudadana”.<sup>22</sup>
3. Relacionado directamente con el punto anterior, las instituciones públicas presentan constantes dificultades para incorporar a la ciudadanía a las actividades de participación ciudadana previstas en la normatividad (no en todos los casos, vale recalcar) y conseguir sus metas.
4. La participación ciudadana se percibe como un mecanismo sin incidencia real en la política pública, lo cual en parte es debido al tipo de actividades que se realizan en estos programas, así como por la falta de comunicación de resultados y su seguimiento por parte de las autoridades.
5. Se considera esencial que se permita a la ciudadanía participar en la construcción de las estrategias, a fin de encontrar puntos comunes para la creación de los programas de participación ciudadana, lo que incentivará la incorporación de la ciudadanía a través de la apropiación de estos espacios.
6. Sin importar la institución que promueve las estrategias, se considera un factor necesario la incorporación de organizaciones expertas en las diversas materias que componen la estrategia: en el caso del presente ejercicio, una vez seleccionadas las temáticas de capacitación, se invitó a participar a instituciones expertas en cada una de estas. Ejemplo de esto son las contralorías, fiscalías especializadas en combate a la corrupción, las comisiones estatales de derechos humanos y las cámaras de comercio, por mencionar algunas. Esto con el fin de enriquecer la información que se pone a disposición de las personas que participan y fomentar el ejercicio de la co-creación y corresponsabilidad social, a través del involucramiento directo de las autoridades responsables en estas temáticas.

Finalmente, UNODC considera que, si las estrategias de participación ciudadana incorporan los elementos de guía aquí citados y aplicados a lo largo de la construcción de la presente Metodología, se obtendrán resultados tangibles que beneficien a las instituciones participantes, así como a las personas que se incorporen a estos programas, siempre teniendo en cuenta los *Principios Fundamentales de la Participación Ciudadana* constantemente referidos en este documento.

<sup>22</sup> Naciones Unidas (2021), *Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos: Un Elemento Estratégico para la Agenda 2030 y el Gobierno Abierto*, CEPAL, p. 41, disponible en: [Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](#)

Si bien la presente Metodología se construyó para el fomento de la participación ciudadana en la prevención y combate a la corrupción, sus etapas y productos son replicables para la atención de cualquier problemática social. Asimismo, no se omite mencionar que todos los materiales aquí referidos son del dominio público, en pro de su capacidad de réplica, atendiendo, como siempre, a los principios de “transparencia y acceso a la información” y “no exclusión”.

## Referencias bibliográficas

- Bachelet Michelle, *Ciudadanía Global: una fuerza nueva y vital*, disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/ciudadania-global-una-fuerza-nueva-y-vital>
- Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=2y>
- Comisión Nacional de Evaluación (CONEVAL) 2013, *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados*, México. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)
- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: <https://cpc.org.mx/#>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Instituciones Sin Fines de Lucro*, México. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/temas/isfl/#Informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/isfl/#Informacion_general)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2022, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>
- Maskin, Eric y Dasgupta, Partha (2020), *Elections and strategic voting: Condorcet and Borda*, p. 3. Disponible en: [https://scholar.harvard.edu/files/maskin/files/elections\\_and\\_strategic\\_voting\\_condorcet\\_and\\_borda\\_dasgupta\\_maskin\\_01.2020\\_manuscript\\_03.13.2020.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/maskin/files/elections_and_strategic_voting_condorcet_and_borda_dasgupta_maskin_01.2020_manuscript_03.13.2020.pdf)
- Mendoza, Guadalupe y Alcázar, Fernando (2017), *La Sociedad Civil Organizada en México: Hacia un Nuevo Modelo*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Disponible en: <https://imco.org.mx/la-sociedad-civil-organizada-mexico-hacia-nuevo-modelo/#:~:text=La%20sociedad%20civil%20independiente%20y,%E2%80%9Cotro%E2%80%9D%2019%20de%20septiembre>
- Naciones Unidas (2019), *Civil Society for Development: Opportunities through the United Nations Against Corruption*, UNODC, Vienna pp. 12-14, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/NGO/Fast-tracking/18-06316\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/NGO/Fast-tracking/18-06316_eBook.pdf)
- Naciones Unidas (2004), *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, Nueva York (p.iii). Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)
- Naciones Unidas (2021), *Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos: Un Elemento Estratégico para la Agenda 2030 y el Gobierno Abierto*, CEPAL, p.19. Disponible en: [Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(cepal.org\)](https://www.cepal.org/es/publicaciones/1/S1900173/Participacion-ciudadana-en-los-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-para-la-agenda-2030-y-el-gobierno-abierto)
- Naciones Unidas (2021), *Recurso Global para la Educación y el Empoderamiento Juvenil contra la Corrupción*, UNODC, disponible en: <https://grace.unodc.org/>
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2022), *Guidelines for citizen participation processes*, Paris, disponible en: [OECD Guidelines for Citizen Participation Processes | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/guidelines-for-citizen-participation-processes)

