

REVISTA IAPEM

NÚMERO 114

ENERO-ABRIL DE 2023

INTEGRIDAD PÚBLICA:

PERSPECTIVAS DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN

Hacia un sistema de gestión de cumplimiento normativo en el Estado de México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción.

Javier Vargas Zempoaltecatl

Implementación de los sistemas anticorrupción, riesgos iniciales que amenazan ser permanentes.

Jorge A. Alatorre Flores

**Anticorrupción, el camino recorrido en el EDOMéx
Perspectiva de la Secretaría Ejecutiva.**

Claudia Adriana Valdés López

La fiscalización como proceso inhibitorio de corrupción endémica y sistémica.

Luis Miguel Martínez Anzures

La Gobernanza de los Datos Personales.

Manuel Ballester Fernández

El compliance como herramienta de transparencia y desarrollo.

Javier Sabino Portocarrero
Garduño

El funcionario ético: Un dique ante el político corrupto.

Oscar Diego Bautista

La gestión de integridad como combate a la corrupción.

Jaime Rodríguez Alba

Institucionalización de la Ética Pública como garante del Derecho Humano a una Buena Administración Pública.

Cesiah Eli Muñoz Pérez

Gestión de riesgos: Una herramienta para la prevención de la corrupción en el sector público del Estado de México.

Tania Paredes Cruz

Fiscalización de ingresos, un rubro olvidado en los municipios.

Francisco Aguilera Morales

Ética en el Sistema Penitenciario del Estado de México: Análisis de la pertinencia de un código de ética especializado.

Sharon Pérez Navarro

Profesionalización, ética e integridad en las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contrataciones públicas.

Sonia Montserrat Flores Zuazo



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

Revista iapem

Integridad Pública: Perspectivas de la lucha anticorrupción

*Public Integrity: Perspectives on
the Anti-Corruption Fight*



Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Toluca, México, 2023

© **Revista IAPEM**

Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673, (01722) 213 4674

Página web: <http://iapem.edomex.gob.mx>

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Índice

Presentación

Presentation

5

Hacia un sistema de gestión de cumplimiento normativo en el
Estado de México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción
*Towards a compliance management system in the State of Mexico
in light of the National Anticorruption System*

Javier Vargas Zempoaltecatl

9

Implementación de los sistemas anticorrupción, riesgos
iniciales que amenazan ser permanentes

Implementation of anti-corruption systems, risks

Initials that threaten to be permanent

Jorge A. Alatorre Flores

21

Anticorrupción, el camino recorrido en el Estado de México

Perspectiva de la Secretaría Ejecutiva

Anticorruption, the path traveled in

the State of Mexico

Perspective of the Executive Secretariat

Claudia Adriana Valdés López

29

La fiscalización como proceso inhibitorio de corrupción endémica y sistémica

Audit as an inhibitory process of endemic and systemic corruption

Luis Miguel Martínez Anzures

49

La Gobernanza de los Datos Personales

Personal Data Governance

Manuel Ballester Fernández

55

El compliance como herramienta de transparencia y desarrollo

Compliance as a tool for transparency and development

Javier Sabino Portocarrero Garduño

61

El funcionario ético: Un dique ante el político corrupto
The Ethical Official: A Dam Before the Corrupt Politician
Oscar Diego Bautista

67

La gestión de integridad como combate a la corrupción
Integrity management as a fight against corruption
Jaime Rodríguez Alba

77

Institucionalización de la Ética Pública como garante del
Derecho Humano a una Buena Administración Pública
*Institutionalization of Public Ethics as a guarantor of
Human Right to Good Public Administration*
Cesiah Eli Muñoz Pérez

103

Gestión de riesgos: Una herramienta para la prevención de
la corrupción en el sector público del Estado de México
*Risk Management: A tool for the prevention of
corruption in the public sector of the State of Mexico*
Tania Paredes Cruz

123

Fiscalización de ingresos, un rubro olvidado en los municipios
Income audit, a forgotten item in the municipalities
Francisco Aguilera Morales

139

Ética en el Sistema Penitenciario del Estado de México:
Análisis de la pertinencia de un código de ética especializado
*Ethics in the Penitentiary System of the State of Mexico:
Analysis of the relevance of a specialized code of ethics*

Sharon Pérez Navarro

149

Profesionalización, ética e integridad en las personas servidoras públicas
que participan en los procedimientos de contrataciones públicas
*Professionalization, ethics and integrity in people Public servants participating
in the proceedings of public procurement*
Sonia Montserrat Flores Zuazo

165

Presentación

Presentation

La Revista Integridad Pública: Perspectivas de la lucha anticorrupción, surge como un medio de difusión y reflexión sobre un tema de gran relevancia para la sociedad mexicana: El combate a la corrupción y la necesidad de fomentar y fortalecer la integridad en el desempeño de la función pública.

En el marco de uno de los ejes transversales del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, denominado Gobierno capaz y responsable, en donde se establece que el Gobierno debe impedir la corrupción y ejercer su presupuesto con transparencia, apegado a la ley, sin desviaciones para atender las necesidades sociales; se edita esta revista, con la finalidad de dar a conocer diversos puntos de vista de esta lucha tanto del sector gubernamental, de la sociedad civil organizada, de expertos, académicos, estudiosos de la administración pública y la población en general.

La corrupción, tal como lo indica el Plan de Desarrollo, es una práctica compleja que lacera a la sociedad y es causante de la degradación de la credibilidad y la legitimidad del actuar público.

El fomentar la cultura de la denuncia, impulsar el uso de tecnologías de la información para este propósito, garantizar la rendición de cuentas y la transparencia, son entre otros, los retos de los gobiernos modernos, los textos aquí incluidos dan un preámbulo, para la ejecución de acciones y ponen énfasis en las oportunidades que se tienen dentro del Sistema Estatal Anticorrupción, mismo que surge en 2017 en nuestra entidad.

La integridad en el sector público es fundamental para garantizar la confianza de la ciudadanía en el gobierno y en sus instituciones. Entre algunas prácticas para lograr lo anterior, se pueden mencionar las siguientes:

- Establecer normas éticas y de conducta claras,
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas,
- Promover la participación ciudadana,
- Fortalecer los sistemas de control interno y externo,

- Profesionalizar y fortalecer Competencias de las personas servidoras públicas,
- Fomentar la cultura de la legalidad y de la denuncia.

En esta publicación se abordan diversos aspectos relacionados con la corrupción, sus efectos negativos en el desarrollo, así como las estrategias que se están implementando para prevenirla y combatirla. La participación de académicos y especialistas en la materia, así como de funcionarios públicos, permitirá tener distintas perspectivas, compartir propuestas, así como buenas prácticas; la Revista Integridad Pública: Perspectivas de la lucha anticorrupción se compone de 13 artículos.

El Maestro Javier Vargas Zempoaltecatl, Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, describe el Sistema de Gestión de Cumplimiento normativo; incluye un análisis de varios elementos como metodología para el nombramiento de contralores internos, certificación y uso de tecnologías de información, entre otros.

Jorge A. Alatorre Flores, Presidente del Sistema Nacional Anticorrupción, menciona los retos que presenta el funcionamiento de los Sistemas anticorrupción y la importancia de la participación ciudadana.

Claudia Adriana Valdés López, hace un recorrido por la conformación del Sistema Estatal Anticorrupción, del cual funge como Secretaria Técnica, haciendo énfasis en la implementación de una Política Estatal Anticorrupción.

Por su parte, Luis Miguel Martínez Anzures, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, hace ver que la fiscalización es un instrumento que fomenta la adecuada rendición de cuentas y los retos que esta actividad enfrenta, en sus dimensiones tanto interna como externa.

Manuel Ballester Fernández, miembro de la World Compliance Association, dice que la gobernanza de datos personales es una actividad fundamental en la época de la inteligencia artificial y el uso de algoritmos para su administración frente a los derechos ciudadanos.

Por su parte,, el Contador Javier Sabino Portocarrero Garduño, Presidente de la Comisión de Compliance del Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A.C. hace saber que el Compliance se ha convertido en una herramienta organizacional que permite combatir la corrupción, mediante la visualización de riesgos.

El trabajo de Óscar Diego Bautista, como investigador especialista en la materia, destaca el perfil ético que debe tener el servidor público para enfrentar la corrupción.

El investigador Jaime Rodríguez Alba, señala como idea principal en su artículo, la construcción de la integridad dentro de un marco institucional, buscando entidades ejemplares, con evaluación de riesgos.

En su trabajo de investigación, Cesiah Eli Muñoz Pérez, comparte que la ética pública resguarda el derecho humano a una buena administración pública, el cual garantiza la paz y autonomía en una sociedad al perseguir el interés colectivo.

Tania Paredes Cruz, investigadora en el tema de Gestión de riesgos indica que visualizar los mismos y establecer medidas de control conforme al MOGERIC (Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción para el Sector Público del Estado de México) contribuye a combatir este grave problema que afecta severamente a la sociedad.

Francisco Aguilera Morales presenta un artículo en donde retoma la importancia de la fiscalización de los ingresos municipales, para verificar el cálculo, cobro y registro, dentro del marco normativo.

Sharon Pérez Navarro, por su parte, introduce los elementos que permiten identificar necesidades de control, con un código de ética especializado en el sistema penitenciario del Estado de México, en específico al personal con funciones de custodia.

Finalmente, Sonia Montserrat Flores Zauzo, en su trabajo de investigación transmite la importancia de la profesionalización, la ética e integridad públicas en las personas al servicio de los gobiernos que están relacionadas en los procesos adquisitivos, para la correcta aplicación de los recursos públicos, previniendo actos de corrupción.

La lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad son una tarea de todos y cada uno de los ciudadanos, pero sobre todo de aquellos que tienen responsabilidades públicas. Por lo anterior este número 114 de nuestra revista, busca ser un espacio de reflexión y análisis para contribuir al fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la ética en el servicio público.

Se espera que el lector retome conceptos y experiencias para lograr una mejor administración pública, que logre sus resultados propuestos, en beneficio de nuestra entidad y de nuestro país.

Arturo Huicochea Alanís
Director General del IAPEM

Hacia un sistema de gestión de
cumplimiento normativo en el Estado de México
a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción
*Towards a regulatory compliance management system
in the State of Mexico in light of the National
Anti-Corruption System*

Javier Vargas Zempoaltecatl*

Resumen

El Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo es una herramienta que permite a las instituciones implementar políticas, procesos y controles efectivos para prevenir y detectar violaciones a las normas y regulaciones aplicables.

Una de las principales ventajas de contar con este Sistema en el Estado de México es que se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, ya que las instituciones gubernamentales son evaluadas constantemente para garantizar que cumplan con sus responsabilidades legales y éticas a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción.

Palabras clave

Sistema, Integridad, Transparencia, Control,
Rendición de Cuentas, Ética.

Abstract

The Regulatory Compliance Management System is a tool that allows institutions to implement effective policies, processes, and controls to prevent and detect violations of applicable rules and regulations.

One of the main advantages of having this system in the State of Mexico is that transparency and accountability are strengthened, since

* Doctor en Derecho especializado en Contraloría Gubernamental, Responsabilidades Administrativas y Mecanismos Anticorrupción. Actualmente es el Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México www.secogem.gob.mx

government institutions are constantly evaluated to ensure that they comply with their legal and ethical responsibilities in light of the National Anticorruption System.

Keywords

System, Integrity, Transparency, Control, Accountability, Ethics.

Introducción

El combate de la corrupción es una política pública nacional, un mandato constitucional que tiene plena vigencia en el Estado de México. Implica modificar actitudes y conductas no sólo en el espacio público, es indispensable que este cambio ocurra en cada persona.

Los esfuerzos institucionales en México en este tema datan de más de tres décadas. En este sentido, no puede entenderse el tránsito hacia una política anticorrupción en nuestro país sin analizar los esfuerzos previos en la materia.

Antecedente importante es la creación de instituciones que gradualmente han consolidado y construido un marco de interacción como lo fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1983) que cambió a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994) y que en 2003 mutó a Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación (2000), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2002), que también se transformó en 2014 en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Fiscalía Especializada para la Investigación de delitos relacionados con hechos de corrupción (2014). Estos órganos son un sólido soporte institucional del Sistema Nacional Anticorrupción y tienen también su réplica en las entidades federativas.

Debemos reconocer que los cambios normativos han sido notables. Cada una de las instituciones mencionadas con anterioridad estuvo acompañada de las leyes que regulan su funcionamiento y, además, se realizaron dos reformas constitucionales sustantivas una en materia de transparencia en 2014 y otra en materia de anticorrupción en 2015. Estas reformas crearon una estructura jurídica para fortalecer la gobernanza pública, así como los principios de rendición de cuentas, integridad y transparencia en el gobierno.

El Sistema Nacional Anticorrupción

A partir de la reforma constitucional de 2015 y como resultado de un arduo y participativo proceso legislativo, el día 18 de julio de 2016 (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021) se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las siete leyes que dan sustento normativo al Sistema Nacional Anticorrupción:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
4. Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa
5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
6. Código Penal Federal
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Cuatro de estas leyes fueron de nueva creación y tres fueron reformas, donde ya se establecen de manera más precisa cuáles van a ser las directrices y los nuevos lineamientos que se van a aplicar en el procedimiento administrativo disciplinario. Aquí lo importante es que este nuevo régimen de responsabilidad administrativa no solamente comprende a servidores o exservidores públicos, sino también a particulares vinculados con hechos de corrupción. Además, hay una importante y activa participación ciudadana a través del establecimiento de diferentes instancias como el Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador donde participan de manera colegial diferentes instituciones que representan a los poderes públicos, a organismos constitucionalmente autónomos en materia de transparencia, en materia de impartición de justicia administrativa y que es presidido por ciudadanos.

Es importante recordar que esta reforma se da también en cumplimiento a los compromisos internacionales que México ha adquirido a través de la suscripción de diversos tratados internacionales en materia de combate a la corrupción, como son la Convención Interamericana contra la Corrupción (Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, 1996), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1997) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Organización de las Naciones Unidas, 2003).

Estos instrumentos internacionales prevén aspectos preventivos, vinculados con la integridad pública que, para expresarlo de manera sencilla, significa que un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión debe anteponer siempre el interés público sobre cualquier interés particular o provecho propio.

Si bien es cierto que se han cumplido algunos de los compromisos adquiridos con la firma de estos tratados internacionales, la mayoría de ellos habían estado limitados a la materia penal y fueron motivo de algunas reformas a los ordenamientos en esa materia; sin embargo, en la materia administrativa no se había tenido una reforma de ese calado hasta el año 2015. Esta reforma recoge dos aspectos fundamentales: el preventivo y el correctivo. Así, bajo esta visión de prevención fundada

en los pilares de la ética y la integridad pública se constituye el Sistema Nacional Anticorrupción.

En cumplimiento con lo que determinó el Congreso Federal cuando expidió las leyes reglamentarias, este Sistema contempla que las entidades federativas armonicen también la legislación local en la materia.

El Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 se establece que: “A la par del impulso para la operación efectiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México (SECOGEM), encamina acciones para la instrumentación expedita del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios” (Gobierno del Estado de México, 2018).

En este sentido, el Estado de México fue una de las primeras cinco entidades en armonizar la normatividad estatal. Para 2017, ya se había dado cabal cumplimiento a esta obligación, y se ha seguido robusteciendo de manera constante este marco jurídico para dotar a las instituciones públicas de mejores herramientas para combatir la corrupción.

Como parte de este proceso de adecuación normativa, la Secretaría de la Contraloría efectuó una reestructuración orgánica y funcional. Dichas adecuaciones se encuentran contenidas en el Decreto número 207 de la LIX Legislatura, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 30 de mayo de 2017, consistentes en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y Municipios (LOAPEMM) y la expedición de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEMM). Así como la expedición de un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 22 de noviembre de 2018. (Gobierno del Estado de México, 2018).

De esta forma, para el desarrollo de un buen gobierno, el Gobierno del Estado de México ha centrado sus esfuerzos en la construcción de instituciones públicas modernas, dentro de un marco de integridad, legalidad, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

La administración del Gobernador Alfredo Del Mazo Maza ha coincidido en tiempos con el Sistema Anticorrupción Mexiquense. Desde su origen, para su concienzuda edificación han contribuido innumerables personas servidoras públicas, así como ciudadanos, quienes han ofrecido su genuino esfuerzo hasta consolidarlo como un sistema de vanguardia que opera con independencia, cooperación, dignidad y respeto, ejemplar entre los sistemas estatales de nuestro país.

El Poder Ejecutivo ha acompañado decididamente los esfuerzos de este Sistema, convencido de que el espíritu de colaboración institucional que distingue al Estado de México es una de las mayores fortalezas para la promoción de una cultura de integridad y la lucha contra la corrupción, esta cualidad, cultivada cuidadosamente en la entidad, ha permitido avanzar en muchos temas de una manera coordinada.

Por ello, al cabo de cinco años, podemos señalar algunos logros significativos alcanzados en el seno del Sistema Estatal Anticorrupción:

- Los avances en la Plataforma Digital Estatal han permitido al Estado de México situarse como de los pocos estados conectados al cien por ciento en tres sistemas habilitados en la Plataforma Digital Nacional (Sistema Nacional Anticorrupción, 2022).
- La instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción tuvo un avance significativo, al 7 de marzo, 123 municipios cuentan con este órgano. (Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, 2023).
- Sin duda el logro más relevante del Sistema es la Política Estatal Anticorrupción (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, 2020) que se concretó pese a las limitaciones impuestas en el periodo más álgido de la pandemia de Covid-19. Si bien fue la tercera en ser aprobada en nuestro país, fue la primera plenamente armonizada con la Política Nacional. La PEA contempla 60 prioridades, 20 más que la nacional y adiciona un eje específico de Ética Pública e Integridad que profundiza en este sentido la orientación de las instituciones públicas de nuestra entidad.
- Es de destacar también la aprobación del Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción que “centra su atención en que la implementación logre una intervención estatal inteligente, cuya característica distintiva sea contribuir al combate de la corrupción” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, 2022). En este momento somos de los primeros seis estados a nivel nacional reconocidos por el Sistema Nacional Anticorrupción por contar tanto con la Política Estatal Anticorrupción como con el Programa de Implementación aprobados.

Como se ha podido comprobar en este lustro, existen enormes fortalezas en el Sistema Anticorrupción de la entidad y también, por supuesto, oportunidades de mejora además de algunos retos significativos, entre los cuales se puede mencionar: ampliar y preservar la participación de los Sistemas Municipales Anticorrupción y, sobre todo, avanzar en el reto formidable que representa implementar la

Política Estatal Anticorrupción, que significa traducir las estrategias en acciones concretas que sirvan para transformar positivamente la vida de los mexiquenses.

Desde el Poder Ejecutivo hemos reafirmado el compromiso de seguir contribuyendo al fortalecimiento y consolidación del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios; a continuación, enuncio algunas de las contribuciones del Gobierno del Estado a este esfuerzo compartido y posteriormente daré mayores detalles:

- Durante los cinco años de la administración, el Estado de México se ha mantenido en el Primer Lugar del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (Gobierno del Estado de México, 2022).
- Por segundo año consecutivo en 2022, el Gobierno del Estado presentó los menores montos observados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Auditoría Superior de la Federación, 2023).
- En el rubro de competencia laboral que deben cumplir los Órganos Internos de Control en las dependencias y organismos auxiliares, el Estado ha logrado la certificación del 90 por ciento de servidores públicos, vinculados a dicha competencia.
- De igual manera, hemos certificado procesos y riesgos como con el Sistema de Gestión de Calidad, el Sistema de Gestión Anti-soborno la certificación de Igualdad Laboral y No Discriminación junto con la Acreditación del Laboratorio de Análisis y Verificación de Materiales de Construcción.
- Asimismo, la Secretaría de la Contraloría en el año 2022 otorgó 680 asesorías a servidores públicos en materia anticorrupción y fiscalización; impartió talleres a 22 mil 995 integrantes del Poder Ejecutivo en temas de ética, anticorrupción e integridad en el servicio público. En lo que va de la presente administración, ha capacitado a casi 59 mil servidores públicos.
- Contamos, también, con un sólido Sistema de Control Interno Institucional derivado del Acuerdo publicado en 2021 que tiene como propósito actualizar, fortalecer y mantener un Sistema que permita la consecución de objetivos y metas (Gobierno del Estado de México, 2022).

Estos resultados reflejan el compromiso del Gobierno de Alfredo Del Mazo Maza con la rendición de cuentas, la transparencia y una cultura de integridad.

El Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo

Es en este marco contextual que surge lo que hemos denominado Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo desde el aspecto preventivo del Sistema Nacional Anticorrupción.

Bajo una política de cero tolerancia a la corrupción que se encuentra plasmada en el Plan de Desarrollo del Estado de México (Gobierno del Estado de México, 2018), que establece privilegiar el aspecto preventivo en el Estado de México, la posición del gobierno es inhibir la comisión de actos indebidos, de infracciones administrativas, y, por lo tanto, el inicio de procedimientos y aplicación de sanciones administrativas.

Este Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo contempla una serie de acciones:

1. Designación y evaluación de los OIC's

El primer aspecto que está previsto tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Cámara de Diputados del H.Congreso de la Unión, 2022) como en una Política Pública que en su momento emitió el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, es la política de designación de los Titulares de los Órganos Internos de Control, es importante recordar que antes de este parteaguas, de esta reforma constitucional, la designación de los Titulares de los Órganos Internos de Control, recaía en el Titular de la Secretaría de la Función Pública, Secretaría de la Contraloría, de Transparencia o cualquiera que sea la denominación en el gobierno del que se trate.

Hasta ese momento, la ley no había marcado un parámetro, una directriz, podemos decir que se hacía a criterio de quien, en ese momento, tenía la titularidad de la dependencia. Ahora, el nuevo marco jurídico anticorrupción señala que la selección tendrá que hacerse con criterios de transparencia, de objetividad y de proporcionalidad, se debe establecer una metodología; en atención a ello y en cumplimiento a las disposiciones establecidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el Gobernador Del Mazo desde los primeros meses de su gestión instruyó diseñar y desarrollar esa metodología, misma que a partir del mes de enero del año 2018 fue puesta en marcha.

Esto consiste en un sistema que permite la selección, designación y evaluación para la elección del titular de un Órgano Interno de Control. Comprende dos exámenes, un examen de conocimientos que hace el Instituto Hacendario del Estado de México, esta es la parte teórica pero los aspirantes deben de tener un perfil, deben ser abogados, contadores, ingenieros, etc., carreras afines a la solución de conflictos. Una vez que aprueban ese examen de conocimientos, pasan a una segunda etapa que es un examen psicométrico que hace el Centro de Control de Confianza de la Secretaría de Seguridad, para ver aspectos más de simbología, de capacidades; una vez aprobados

estos exámenes se concluye con una entrevista al siguiente día, y si se aprueban esas etapas, se hace la designación como Titular de Órgano Interno de Control. Es así como se realiza la designación de un Titular de Órgano Interno de Control, pero ¿cómo evaluamos y determinamos su permanencia?

La actividad de los Órganos Internos de Control está permanentemente evaluada y se sujeta a un programa de trabajo que comprende tres indicadores: auditoría, investigación y responsabilidades.

Es importante mencionar que la Secretaría de la Contraloría tiene un programa permanente de profesionalización. Fuimos la primera entidad federativa en tener una Maestría en Contraloría Gubernamental en la Universidad Autónoma del Estado de México que está ya en la cuarta promoción con un programa de estudios totalmente alineado al Sistema Nacional Anticorrupción.

Tenemos, además, un Diplomado Superior en Materia Anticorrupción y, desde hace un par de años, tenemos una nueva competencia laboral para ser Titular de un Órgano Interno de Control que certifica el Instituto Hacendario del Estado de México. Hoy en día, 90% de los Titulares de los Órganos Internos de Control, Titulares de las áreas de Auditoría, de Responsabilidades y de Investigación tienen esta certificación. Podemos decir que, con criterios objetivos, con evaluaciones permanentes, están las mejores personas haciendo la función de control en las dependencias y organismos auxiliares.

2. Certificaciones

La Secretaría de la Contraloría ha gestionado diversas certificaciones. Al respecto, destacaré dos de ellas; la primera es la certificación en materia de Sistema de Gestión de la Calidad que nos permite tener ordenados y documentados todos nuestros procesos, tenemos certificados los cuatros procesos sustantivos de la Secretaría de la Contraloría y tres procedimientos adjetivos, es decir, en materia de auditoría, control y evaluación, en materia de contraloría social y en materia de responsabilidades, ésta comprende dos aspectos, la atención a denuncias y la emisión de resoluciones administrativas, esto ¿por qué es importante? Primero, porque es un tercero quien nos certifica, revisan la existencia de manuales que inhiben la arbitrariedad, la subjetividad de quien está en ese momento en el cargo desempeñando la función de auditoría, de investigación, o de emisión de resoluciones. Aquí se tiene que apegar a lo que dicen las leyes anticorrupción y que éstas estén reflejadas en los manuales de procedimientos y en el manual de atención de las actividades que desempeñamos. Para la recertificación se realizan auditorías año con año.

En el año 2016 se emitió la norma antisoborno 37001, una norma internacional muy novedosa que para poder desarrollarse requería tener como precedente y base al Sistema de Gestión de Calidad.

Gracias a que el Estado de México contaba con el SGC se convirtió en la primera entidad federativa en tener esa certificación a nivel nacional en todos los procesos sustantivos. En el Sistema Antisoborno el objetivo es identificar riesgos que pudieran hacer vulnerables los objetivos de cumplimiento de la Secretaría de la Contraloría e inhibir actos de corrupción en las áreas de atención.

3. Uso de tecnologías de la información

Todos los sistemas de la Secretaría de la Contraloría que surgieron hace 20 años, han ido evolucionando, se han ido actualizando, están armonizados con el marco jurídico legal y el Sistema Nacional Anticorrupción, lo que hace posible contar con informes confiables de manera inmediata ya que el Sistema los genera en tiempo real, entonces, además de inhibir los actos de corrupción o conductas irregulares, la tecnología permite dar seguimiento con celeridad además de tener un control de la atención a las denuncias, a los programas de auditoría, a los procedimientos administrativos. En síntesis, gracias a la automatización tenemos un orden, una adecuada planeación y, sobre todo, un puntual seguimiento a cada programa de trabajo.

Esta automatización de procesos nos ha permitido digitalizar la función de fiscalización con el desarrollo del Sistema de Trazabilidad del Estado de México (SITRAEM), que es un sistema que facilita el registro, control y seguimiento de los recursos estatales y federales que se ejercen en el Estado de México.

4. Declaraciones Patrimoniales y de Intereses

A partir de la reforma anticorrupción todos los servidores públicos estamos obligados a presentar la declaración patrimonial. A nivel nacional somos la entidad federativa con el mayor padrón que asciende a casi medio millón de servidores públicos a nivel estatal y municipal, el cual va creciendo a medida que los 125 municipios integran a los servidores públicos, lo que ha significado un gran reto para cumplir con esa obligación, logrando un cumplimiento en el mes de mayo de 2022 del 99.20%.

El Decl@ranet surgió en el 2002 y desde entonces, se ha venido actualizando. En este momento, el sistema incluye el formato de Declaración Patrimonial, de Intereses y Fiscal que entró en vigor en el 2021, contribuyendo a fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia, la integridad y la ética pública en el Estado de México.

5. Sistema de Control Interno

En el Sistema de Control Interno participamos todos quienes tenemos una función en una organización pública, por ejemplo en la Secretaría de Finanzas o en la Secretaría de Educación el control interno no es responsabilidad del titular del Órgano Interno de Control de esa

dependencia, no, el que encabeza y preside ese Sistema es el titular de la dependencia y todo su cuerpo de mandos superiores y el órgano colegiado que da seguimiento a ese Sistema de Control Interno en una dependencia es el Comité de Coordinación Institucional de Control Interno (COCODI) y el Órgano Interno de Control es quien va a proponer y supervisar algunas medidas como cuál es el objetivo del control interno, pues es precisamente el cuerpo ejecutivo, la alta dirección de una dependencia u organismo auxiliar con el acompañamiento del órgano interno de control quienes deben tener muy claro el objetivo institucional de esa dependencia u organismo y cuáles pudieran ser los aspectos que podrían poner en riesgo el cumplimiento del mismo.

El Sistema de Control Interno va de la mano con el Sistema de Administración de Riesgos, es decir, este sistema tiene por objeto identificar esos riesgos y definir las circunstancias que pudieran evitar alcanzar el objetivo.

En el Estado de México con el Sistema Anticorrupción y el Sistema Estatal de Fiscalización también tenemos el acuerdo normativo en materia de Control Interno más reciente que está alineado con el Sistema Nacional Anticorrupción, la Política Estatal Anticorrupción y sus líneas de acción además de que contiene un lenguaje incluyente.

6. Ética e Integridad Pública

La Ética Pública es la parte más importante de este Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo porque son los principios y valores que los servidores públicos debemos estar materializando en el día a día, ponerlos en práctica al atender a un ciudadano, a un compañero servidor público y aplicar, entre otros, los principios de objetividad, honestidad, eficiencia, eficacia. Para ello el Sistema Nacional Anticorrupción y las leyes generales establecen que debemos emitir un Código de Ética, un Código de Conducta y Reglas de Integridad.

En el Estado de México se han establecido los Comités de Ética en todas las dependencias y organismos auxiliares, hemos capacitado a más de 59 mil servidores públicos en la materia, hemos difundido mediante una campaña permanente los principios y valores y dentro del gobierno, establecimos el “Miércoles de Ética” a través de redes sociales con lo que también trabajamos en la difusión de principios y valores. De igual forma, realizamos las sesiones del Comité de Ética donde rendimos protesta y nos comprometemos a ser leales en el desempeño de nuestro empleo, cargo o comisión, entonces de ahí la importancia de estos principios y valores contenidos tanto en el Código de Ética como en el Código de Conducta. Todo esto es aplicado de manera cotidiana y, en la medida que lo hagamos, vamos a inhibir o eliminar la ocurrencia de actos de corrupción.

Conclusión

Estos son los elementos del Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo que hemos desarrollado como una herramienta que permite a las instituciones del Estado de México implementar políticas, procesos y controles efectivos para prevenir y detectar violaciones a las normas y regulaciones aplicables, así como un adecuado ejercicio de los recursos públicos. Como ya he explicado, tiene fundamento en un enfoque integral que involucra a todos los niveles y áreas del Gobierno, desde la alta dirección hasta los empleados de base.

Una de las principales ventajas de contar con este Sistema Anticorrupción en el Estado de México es que se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, ya que las instituciones gubernamentales son evaluadas constantemente para garantizar que cumplan con sus responsabilidades legales y éticas. Además, el Sistema de Gestión de Cumplimiento Normativo ayuda a minimizar los riesgos legales, financieros y de reputación asociados con el incumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

Este es un cambio que seguirá requiriendo esfuerzo y compromiso común, que sigamos trabajando juntos los entes públicos, el sector privado, la academia y la sociedad para asegurar que esta transformación no se detenga, que contribuya a hacer más eficaz la acción del gobierno, a reducir la corrupción y la desigualdad, a fortalecer las instituciones, el estado derecho y la democracia y que, en suma, todo lo anterior produzca genuinos beneficios en la vida diaria de los mexicanos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación. (20 de Febrero de 2023). *asf.gob.mx*. Recuperado el 01 de Marzo de 2023, de <https://informe.asf.gob.mx/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (29 de Abril de 2021). *Diputados.gob.mx*. Recuperado el 08 de Marzo de 2023, de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (27 de Diciembre de 2022). *www.diputados.gob.mx*. Recuperado el 08 de Marzo de 2023, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos. (29 de Marzo de 1996). *www.gob.mx*. Recuperado el 08 de Marzo de 2023, de www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398264/convencion_interamericana_contra_la_corrupcion.pdf
- Gobierno del Estado de México. (2018). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. Toluca de Lerdo, Estado de México, México: Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal. Recuperado el 08 de Marzo de 2023

- Gobierno del Estado de México. (2022). *Transparencia Fiscal*. Obtenido de https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ITDIF_2021.pdf
- Gobierno del Estado de México. (12 de Septiembre de 2022). *transparenciafiscal.edomex.gob.mx*. Recuperado el 01 de Marzo de 2023, de <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rendicion-cuentas/informe-gobierno/5o-Informe-2022.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (31 de Octubre de 2003). *treaties.un.org*. Recuperado el 08 de Marzo de 2023, de https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/Corruption_S.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (21 de Noviembre de 1997). *www.oecd.org*. Recuperado el 08 de Marzo de 2023, de www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. (2020). *Política Anticorrupción del Estado de México*. Toluca, Estado de México, México: Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción. (2022). *Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción*. Toluca, Estado de México, México: Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.
- Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. (7 de Marzo de 2023). *sesaemm.gob.mx*. Recuperado el 08 de Marzo de 2023, de https://sesaemm.gob.mx/sistemas_anticorrupcion-05-sistemas_municipales_anticorrupcion/
- Sistema Nacional Anticorrupción. (31 de Diciembre de 2022). *plataformadigitalnacionla.org*. Recuperado el 08 de Marzo de 2023, de <https://www.plataformadigitalnacional.org/mapa-avance/>

Implementación de los sistemas anticorrupción,
riesgos iniciales que amenazan ser permanentes
*Implementation of anti-corruption systems, initial
risks that threaten to become permanent*

Jorge A. Alatorre Flores*

Resumen

Los Sistemas Anticorrupción fueron concebidos para coordinar esfuerzos con la sociedad civil en la prevención, fiscalización y castigo de la corrupción, sin embargo su operación ha encontrado diversos obstáculos: legales, presupuestales en el Comité de Selección, el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Técnica. Se hace importante vigorizar la participación de la sociedad civil en los sistemas.

Palabras clave

Corrupción, Sistema Anticorrupción, participación
ciudadana, Comité de Selección.

Abstract

The Anti-Corruption Systems were conceived to coordinate efforts with civil society in the prevention, control and punishment of corruption, however their operation has encountered various obstacles: legal, budgetary in the Selection Committee, the Citizen Participation Committee and the Technical Secretariat. It is important to strengthen the participation of civil society in the systems.

Keywords

*Corruption, Anti-Corruption System, citizen
participation, Selection Committee.*

* A título estrictamente personal. Presidente del Comité de Participación Ciudadana y del Comité Coordinador Sistema Nacional Anticorrupción.

Introducción

Toda innovación, tanto en el sector público como privado, debe esperar resistencia desde varios flancos, toda vez que el *estatus quo* previo a su implementación establece una forma –buena, mala o mejorable– existe razones para suponer que beneficiarios del viejo esquema o perjudicados del nuevo, movilice recursos políticos, mediáticos, económicos o hasta violentos dependiendo de la medida en que la innovación les perjudica.

El Sistema Nacional Anticorrupción y sus correlatos estatales, representan un cambio importante en la forma como se ha combatido –o aparentado combatir– la corrupción en nuestro país. El enfoque tradicional contemplaba a una ciudadanía ajena a los esfuerzos que presuntamente se realizaban al interior de las estructuras burocráticas. En realidad, las motivaciones detrás de esta exclusión siempre fueron que no atestiguaran la simulación al interior o el actuar de los mecanismos institucionales para garantizar la impunidad.

Los enfoques moralizantes de los gobiernos de Ruiz Cortines y Miguel de la Madrid podrían haber sido bien intencionados, pero las evidencias muestran que no lograron su propósito, ambas administraciones procuraron paliar los escándalos de sus predecesores (Alemán y López Portillo), pero el esfuerzo fue ingenuo o ficticio. Administraciones posteriores ni siquiera hicieron el esfuerzo por tocar el tema desde ángulo alguno. La disrupción que implica el Sistema Nacional Anticorrupción no ocurre como una concesión graciosa del poder, sino un intento desesperado por recuperar un poco de la legitimidad perdida de una administración cargada de numerosos y graves casos de corrupción. La sociedad civil supo aprovechar esta coyuntura y promovió –no sin pataleos de los poderosos– que se instalara un Sistema Anticorrupción con la ciudadanía adentro y al centro.

Integración de los sistemas anticorrupción

Como es sabido, los Sistemas Anticorrupción cuentan con tres instituciones procedentes de cada poder y tres instituciones que operan bajo diferentes esquemas de autonomía, presididos por un órgano ciudadano, nombrado indirectamente a través de otros nueve ciudadanos seleccionados por el Senado o Congresos basados en su prestigio, reputación y probidad. En el modelo nacional cuentan con silla en el Comité Coordinador la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, por parte de los poderes. Las instituciones con diferente grado de autonomía son el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Estas instituciones deberán trabajar en el diseño e implementación de una Política Nacional Anticorrupción y el diseño y operación de plataformas e instrumentos

de intercambio de información relevante para el propósito del Sistema.

Este Sistema fue concebido para combatir dos problemas importantes que lesionan la eficacia en el combate a la corrupción, a saber, la falta de coordinación entre las instituciones del Estado a cargo de la prevención, fiscalización y castigo a la corrupción y la alienación sistemática y deliberada a la sociedad civil de estos esfuerzos. Hasta aquí, todo suena muy bien, pero en los detalles –y en la implementación– es donde al diablo le gusta morar.

Los puntos de captura

Destruir siempre ha sido más fácil que construir, sin embargo, como las fuerzas que se oponen a la implementación y consolidación del Sistema no pueden exponerse a que sus pretensiones sean tan evidentes, han empleado una serie de prácticas que han ocurrido en varios estados con el fin de descarrilar estos esfuerzos o por lo menos dejar inoperantes. Llamaremos puntos de captura a los momentos en que fuerzas defensoras del estado de cosas podrán influir en las perspectivas del Sistema, estos puntos son por lo menos cuatro: captura legal, captura de la comisión de selección, captura del Comité de Participación Ciudadana, captura de la Secretaría Técnica. A continuación, su descripción.

Captura Legal

Uno de los puntos más frágiles del Sistema ocurre en su concepción. La confección de las leyes relativas al Sistema puede incluir intentos velados o descarados para evitar que funcione. De esta manera se aprueban leyes con disposiciones incumplibles o profundamente problemáticas. El locus de esta anomalía está en los Congresos Estatales y han diseñado despropósitos para por lo menos cinco entidades: Baja California, Ciudad de México, San Luis Potosí y Veracruz.

En Baja California diseñaron un Comité de Participación Ciudadana inmenso y con carácter diferenciado entre ellos: honorarios y expertos, en realidad los honorarios serían personas claramente afines a fuerzas políticas que podrían asegurar la perpetuación de sus intereses (LSEABC, 2017; Artículo 16). Al diseñar un CPC inmenso y dividido se propició un enfrentamiento encarnizado que hasta la fecha impide hablar de una implementación cabal del Sistema en el Estado. A la postre la Suprema Corte corregiría la plana al ocurrente Congreso local, recordándole que los Sistemas locales deberán respetar los principios establecidos para el nacional.

En San Luis Potosí también diferenciaron el carácter de los consejeros entre numerarios y supernumerarios, generando problemas innecesarios en el orden de prelación en la sucesión de la presidencia (LSEASLP, 2017; Artículo 20). En Veracruz, contrario al derecho constitucional al trabajo, estableciendo que los integrantes del Comité de

Participación Ciudadana no se podrían dedicar a nada más, al tiempo que no asignaban contraprestación alguna en el presupuesto (LSEAV, 2017). Por último, en la Ciudad de México generaron un proceso tan deseado que llevó a la desaparición del primer Comité por fallas severas en el proceso (¿fallas?), para después nombrar a otros cinco integrantes a quienes jamás retribuyeron y orillaron a renunciar en febrero de 2023. El problema esencial radicó siempre en la forma como pretenden fondear a la Secretaría Ejecutiva del Sistema, a través de una “cooperación” entre los integrantes del Comité Coordinador. Dicho propósito no sólo contraviene las leyes de gasto público, sino que además hubiera orillado a los titulares del Comité a incurrir en faltas administrativas graves. La ley local ya establecía, en su fracción 30 numeral II, que “el patrimonio de la Secretaría Ejecutiva estará integrado por los recursos que le sean asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México del ejercicio correspondiente” (LSACDMX, 2020). Ningún transitorio del presupuesto 2022 (PPECMDX, S. F.) puede contravenir lo que la ley ya establecía. ¿Resultado? Un Sistema inoperante.

Captura de la Comisión de Selección

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece que los integrantes de la Comisión de Selección deberán ser nueve ciudadanos con una robusta reputación profesional y social e independencia con respecto al espectro partidista mexicano (LGSNA, 2016; Artículo 18). Esta Comisión, sin apoyo de recurso alguno, expide las convocatorias para los Comités de Participación Ciudadana, conduce el proceso de selección respectivo y dictamina quien es elegible e idóneo para ocupar la vacante que cada año se abre en el citado Comité. El número de integrantes posibilita –no garantiza- suficiente diversidad de criterios para que las decisiones de ese órgano sean lo más equilibradas posibles. Su encargo es por un periodo de seis años.

Ahora bien, tras el inicial entusiasmo que motivo la postulación de más de medio centenar de ciudadanas y ciudadanos para la primera Comisión del Sistema Nacional, la que habría de sucederla apenas recibió el número mínimo para integrarla. En los estados parece observarse la misma tendencia, pero existe otra más preocupante que la apatía, la captura. Son numerosos los casos de Comisiones de Selección capturadas parcial o mayoritariamente por afilios afines a los diputados que los impulsan, con el propósito de incidir a su vez en la integración del Comité de Participación Ciudadana. Por fortuna, la presencia de dos o más integrantes genuinamente imparciales puede limitar los abusos de los comisionados partidistas o partidarios, cancelando sus pretensiones o elevando el costo político de nombrar a perfiles cómodos al poder o carentes de idoneidad.

Estas Comisiones entonces afrontan el reto del desgaste al interior, entre comisionados con consigna y los imparciales, además de incurrir en desgaste mediático y costos que deben asumir al no contemplarse recurso alguno “ni para las copias”. Resulta explicable porque cada vez se apuntan menos (de los independientes, a los otros les fascina quedar bien con sus padrinos para posterior recompensa). Va desde aquí un reconocimiento a aquellos ciudadanos y ciudadanas que se esmeran porque las Comisiones de Selección sean imparciales, o por lo menos por limitar el abuso de comisionados con consigna.

Captura del CPC

La forma más recurrente de las capturas parciales o totales de los Comités de Participación Ciudadana consiste en impulsar desde la Comisión de Selección perfiles carentes de idoneidad o en algunos incluso con problemas severos de ilegibilidad. Personas nombradas más por afinidad a una expresión política que a un compromiso ciudadano naturalmente buscarán una conducción del Comité bajo las indicaciones de sus patrocinadores o por lo menos hacerlo lo menos incómodo posible a dichos intereses. Posterior a su encargo como integrantes “a modo”, se abre la posibilidad de un cargo burocrático o incluso una carrera partidista. Ahora bien, aquí se ha defendido el derecho al trabajo de toda persona y por supuesto los derechos políticos de los integrantes de los Comités de Participación Ciudadana quedan a salvo, sin embargo convendría cuestionar como estas conductas, recurrentes en varias partes del país, afectan la credibilidad ciudadana en los CPCs, quizá en próximas reformas, a la usanza del INE debieran incorporarse previsiones para no postularse en el periodo inmediato o no formar parte de una administración sometida al escrutinio del CPC del cual formó parte.

Otra vía de captura es la cooptación, práctica política añeja mediante la cual, operadores políticos convencen “por las buenas o por las no tan buenas”, a que moderen su escrutinio o de plano lo cancelen, a cambio de recibir un premio o evitar un escarmiento.

Captura de la Secretaría Técnica

La persona que ocupa la Secretaría Técnica será la titular de la Secretaría Ejecutiva, encargada de apoyar al Comité Coordinador de los Sistemas, se trata de una posición clave cuya cooptación o captura resulta muy deseable para las fuerzas políticas. Los titulares de las Secretarías Ejecutivas ejercen normalmente un presupuesto modesto, con un número limitado de plazas que deben –o debieran- ser ocupados por personas con destacado perfil técnico. A pesar de ello, no existe dependencia lo suficientemente pequeña ni presupuesto lo suficientemente exiguo, que los diputados o sus emisarios no deseen apropiarse.

En las convocatorias para elegir la terna de los secretarios técnicos, es común que las fuerzas políticas en general, pero en particular la gobernante, inunden de aspirantes con severos cuestionamientos en la idoneidad e incluso inelegibles. Cabe reconocer que ha habido otros despropósitos como ignorar el conflicto de interés de nombrar a excompañeros o nombrar a ex integrantes de la Comisión de Selección que originalmente nombraron a los mismos CPCs.

Los Comités de Participación Ciudadana deben –o debieran– conducir un proceso de selección imparcial, transparente y auditable que no sólo cancele la posibilidad de injerencia externa, sino que además así lo parezca a los ojos de la sociedad civil expectante. Esta terna es presentada al Comité Coordinador que elegirá a quién ocupe el cargo.

Tres estrategias de anulación

Cuando a las fuerzas políticas en el poder no les queda otra que instaurar los Sistemas Anticorrupción, porque así lo ordena la ley, y cuando no han logrado ejercer a satisfacción las medidas de captura mencionadas, pueden apreciarse estrategias de anulación: castigo presupuestal, castigo mediático, socavamiento y menosprecio institucional.

El castigo presupuestal consiste –bajo diversas excusas de hipocresía variable– en conceder los menos recursos posibles a la operatividad del Sistema, castigando o de plano cancelando el presupuesto para las Secretarías Ejecutivas. Este castigo ha alcanzado frecuentemente a los Comités de Participación Ciudadana cortando sus percepciones a la mitad o menos, retrasándolas o incluso cancelándolas. Resulta evidente que el discurso contra la corrupción se agota en la saliva de los mítines de la clase política pero no llega a los presupuestos.

El castigo mediático consiste en que medios afines al poder cuestionen –generalmente sin bases, aunque hay varias excepciones– el trabajo del Comité o de todo el Sistema, contribuyendo a esparcir medias verdades o mentiras completas. Acusando al Sistema de cómplice o hasta de actor de la corrupción. Debemos reconocer sin embargo que hemos cometido errores y hay mucho por avanzar en esta brecha (porque camino, no hay), es mejor sufrir la crítica injusta, desinformada o incluso pagada que resignarnos a un país donde se ataca cotidianamente el ejercicio periodístico auténtico desde el poder.

El socavamiento consiste en dejar desiertas las Comisiones de Selección, dando largas a su conformación y aplicar la misma medida a los Comités de Participación Ciudadana, existen hoy signos preocupantes de “vaciamiento” deliberado de estos órganos ciudadanos. Explicablemente, Comités capturados parcial o totalmente se cuidarán de ejercer las medidas jurisdiccionales que están a su alcance y que han probado su efectividad reiteradamente.

El menosprecio institucional puede ser la más sutil, pero una de las más efectivas medidas de anulación del Sistema o del Comité de Participación Ciudadana en particular. El juego consiste en que ninguna de las propuestas del Comité logre pasar el voto del Comité Coordinador, independientemente de sus méritos o pertinencia. No es raro ver como instituciones con clara vinculación político-partidista unen fuerzas para anular las contribuciones del propio Comité o para postergar su discusión hasta el cansancio

Conclusión: Nadie dijo que fuera sencillo

Quien diga que la corrupción se puede combatir de una manera sencilla, fácil, barata y definitiva se está contando cuatro mentiras en una o pretendiendo engañarnos. En realidad nadie en sus cabales pensó jamás que romper el status quo de complicidades y simulación fuera a ser sencillo, sin embargo no sólo es posible sino necesario si aspiramos a vivir algún día bajo un entorno de menor corrupción. La corrupción cero no existe en país alguno, no se trata de que el país no tenga corrupción, sino de que la corrupción no tenga un país. Sólo las instituciones pueden llevarnos, en un mediano y largo plazo, a ese destino. Para ello se requiere vigorizar la participación de la sociedad civil para que exija poner fin a cualquiera de estos puntos de captura y estrategias de sabotaje, su participación sólo será posible si son convocados por integrantes de Comités sin ligas con los grupos en el poder y que en los hechos demuestren que su compromiso es con México. Esto suena mucho más sencillo de lo que es, pero renunciar a este propósito implica renunciar a la oportunidad dorada que permitió meter a la sociedad civil adentro y al centro del combate contra la corrupción.

Referencias

- Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (LSACDMX). México. 25 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/CDMX_LSEA_NOV_2020.pdf
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California (LSEABC). México. 07 de agosto de 2017. Disponible en: https://www.sna.org.mx/wp-content/uploads/2022/03/BC_LEY_SEA_FEB_2022.pdf
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí (LSEASLP). México. 25 de mayo de 2017. Disponible en: https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/SLP_2020_LEY-DEL-SISTEMA-ESTATAL-ANTICORRUPCION2020.pdf
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz de Ignacio de la Llave (LSEAV). México. 21 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LSEANTICORRUPCION20122022.pdf>

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA). México.
18 de julio de 2016. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México. *Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2022*. México. (Sin fecha) <https://www.finanzas.cdmx.gob.mx/servicios-al-contribuyente/presupuesto-de-egresos-2022>

Anticorrupción, el camino recorrido
en el Estado de México
Perspectiva de la Secretaría Ejecutiva
*Anticorruption, the path
traveled in the State of Mexico
Perspective of the Executive Secretariat*

Claudia Adriana Valdés López*

Resumen

El Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM), es un sistema relativamente joven, creado en el año 2017, casi a la par del Sistema Nacional Anticorrupción, a partir de esa fecha se han dado pasos sólidos que han consolidado los esfuerzos de los entes públicos que lo integran, al contar con una Política Estatal Anticorrupción y su programa de implementación; una Plataforma Digital Estatal a la vanguardia desde sus inicios; y ser un ejemplo a nivel nacional con la instalación de Sistemas Municipales Anticorrupción; temas torales para los que la Secretaría Ejecutiva, como el órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del SAEMM, ha dotado de los insumos técnicos necesarios, con los que ha sido posible alcanzar estos objetivos y este artículo es el relato de la construcción de dichos logros.

Palabras clave

SAEMM, Política Estatal Anticorrupción, Plataforma Digital Estatal, Sistemas Municipales Anticorrupción, Secretaría Ejecutiva, SESAEMM, Comité Coordinador.

Abstract

The Anti-Corruption System of the State of Mexico and Municipalities (SAEMM) is a relatively young system, created in 2017, almost on

* Maestra en Auditoría por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente se desempeña como Secretaria Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.

par with the National Anti-Corruption System. Since then, solid steps have been taken that have consolidated the efforts of the public entities that comprise it, by having a State Anti-Corruption Policy and its implementation program; a State Digital Platform at the forefront since its inception; and be an example at the national level with the installation of Municipal Anti-Corruption Systems; core issues for which the Executive Secretariat, as the technical support body of the SAEMM Coordinating Committee, has provided the necessary technical inputs, with which it has been possible to achieve these objectives and this article is the account of the construction of said achievements.

Keywords

SAEMM, State Anti-Corruption Policy, State Digital Platform, Municipal Anti-Corruption Systems, Executive Secretariat, SESAEMM, Coordinating Committee.

Introducción

La corrupción se encuentra entre los problemas públicos de mayor preocupación entre el sector público, social y privado. Debido a que se cataloga como un fenómeno que afecta de manera global a la sociedad, debilita la economía nacional, daña a las instituciones democráticas, fomenta vicios en la gestión pública, menoscaba la confianza ciudadana en las instituciones públicas, vulnera las formas más básicas de orden y convivencia social y, limita la puesta en práctica de los derechos humanos; también, reconocido como un problema de carácter sistémico y multifactorial, que tiene origen, causas y efectos múltiples que exigen alternativas de solución efectivas.

En México, hasta el año 2015, este problema fue tratado de forma segmentada y sectorial por los órganos del Estado; sin embargo, con la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que elevó a la corrupción a rango constitucional, implicando el diseño de un entramado jurídico e institucional con el objetivo de generar e incrementar la coordinación entre entes públicos competentes en la materia, en los diferentes órdenes de gobierno junto con la acción social.

Así fue como se concibieron las condiciones para un cambio profundo en la estrategia de combate a la corrupción, dando pauta a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con una estructura innovadora que colocó al ciudadano a la cabeza de éste, obligando a las entidades federativas de conformar Sistemas Locales Anticorrupción (SLA).

En el caso de la entidad mexiquense, en 2017 se creó el Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMM), con el objeto de establecer los mecanismos de coordinación entre los

diversos órganos de combate a la corrupción en el ámbito federal, estatal y municipal, implementando las bases para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas en el Estado de México y sus municipios, así como la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, la fiscalización y el control de los recursos públicos.

Para ello, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (LSAEMM), el Sistema se compone por un Comité Coordinador (CC) integrado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno estatal, un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, además del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México; un Comité de Participación Ciudadana (CPC) conformado por cinco mexiquenses; un Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización; y los Sistemas Municipales Anticorrupción.

En relación con el Comité Coordinador, cabe subrayar que es el órgano decisor y tiene bajo su encargo, entre otras funciones, el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas y programas de combate a la corrupción; presidido de igual forma que a nivel nacional, por la persona representante del CPC; en este sentido, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESAEMM) se instituye como el órgano de apoyo técnico que otorga asistencia e insumos necesarios para el desempeño de las atribuciones del CC.

Durante estos primeros cinco años, este Sistema ha alcanzado objetivos torales en el combate a la corrupción, como son la aprobación de la Política Estatal Anticorrupción y su programa de implementación, la vanguardia de la Plataforma Digital Estatal y la instalación de Sistemas Municipales Anticorrupción (únicos a nivel nacional). Por lo que, desde la labor de la SESAEMM, esta es la relatoría de la forma en que se han logrado estos objetivos.

1. Política Estatal Anticorrupción (PEA)

El pilar fundamental en el diseño de la PEA (primera etapa de la política pública), fue la incorporación de la sociedad en todas sus expresiones. Siendo la corrupción catalogada como un problema público, la lógica principal fue encontrar sus causas en las respuestas de las propias personas afectadas; es decir, en la sociedad civil. Por lo tanto, su elaboración incorporó las perspectivas, conocimientos y experiencias de los diferentes sectores, a lo largo y ancho de la entidad mexiquense. Todo ello, bajo un principio de transversalidad y con una visión interdisciplinaria e interinstitucional.

Esto garantizó la participación de los sectores público, social y privado en la elaboración de la PEA; donde, la Secretaría Ejecutiva atendió la instrucción del Comité Coordinador, -máximo órgano decisor del Sistema Estatal Anticorrupción-, de realizar una consulta ciudadana abierta y amplia en el territorio estatal, en la que se instrumentaron diversos mecanismos de consulta que son sostenidos por metodologías probadas.

El primer mecanismo consistió en organizar Foros de Consulta Ciudadana dirigidos a la población abierta con un enfoque regional, lo que abrió la oportunidad de tener encuentros con grupos diversos que dieran respuesta a tres cuestionamientos sobre la corrupción: 1) las causas, 2) los efectos y 3) las alternativas de solución. Este hilo conductor permitió que los 1,013 asistentes que se dieron cita en las sedes de la ciudad de Toluca, Valle de Bravo, Coacalco de Berriozábal y Texcoco, lograran plasmar que las prioridades para combatir la corrupción están en bajar los índices de impunidad y arbitrariedad, así como en fortalecer la vigilancia de los trámites y servicios, mayor participación de la sociedad y en fortalecer la ética pública e integridad.

Estos encuentros con la sociedad civil organizada contribuyeron a configurar las primeras prioridades de política pública que atenderían las causas de la corrupción. También, fue la plataforma para diseñar y aplicar un segundo mecanismo, una encuesta electrónica, cuya cobertura fue de alcance estatal en la que participaron 13,411 personas, quienes mediante sus respuestas abonaron a conformar un diagnóstico de la corrupción con enfoque local, confirmando con datos, cifras e información que para acabar con la corrupción es prioritario combatir la impunidad, controlar la arbitrariedad, vincular al gobierno y a la sociedad, involucrar al sector social e inculcar con mayor medida la ética en el servicio público.

Para ratificar con mayor medida las prioridades identificadas en los mecanismos antes descritos, fue pertinente implementar dos más. Uno consistió en la realización de 9 Grupos Focales en el que participaron 85 personas. Y el segundo consistió en la organización de un Panel de Expertos con 10 especialistas en temas anticorrupción; el resultado de estos mecanismos consistió en que, bajo perspectivas diferenciadas, se logró obtener información que remarcó como origen de la corrupción, las cinco causales antes mencionadas; además, esto dejó ver que, para estudiantes, personas dedicadas al hogar, empresarios, proveedores, personas con oficios, especialistas, académicos, entre otros, es prioridad combatir dichas causas.

Un resultado más que derivó de la realización de estos mecanismos de consulta ciudadana fue cifrar la tesis de que, si se atienden las causas de la corrupción, se podrá modificar sustancialmente el estado de las cosas; con esta base se dio cumplimiento al diseño de la primera política pública en materia anticorrupción en el Estado de

México; emergiendo así, la primera Política Estatal Anticorrupción con dimensión de Estado, pues, conlleva como alcance a todos los entes públicos que forman parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los organismos constitucionales autónomos y en los 125 gobiernos municipales de la entidad, y define la intervención de los órganos del Estado. La PEA fue aprobada por el Comité Coordinador, el 02 de julio de 2020.

Su estructura comprende cinco ejes estratégicos: 1. Combatir la impunidad, busca mejorar la capacidad institucional en la detección, investigación y sanción del ejercicio indebido en el servicio público y privado. 2. Controlar la arbitrariedad, con profesionalización, auditorías y fiscalización. 3. Fortalecer las interacciones gobierno-sociedad, con mayor transparencia y mejora regulatoria en los trámites y servicios. 4. Involucrar a la sociedad, en todos los ámbitos de la administración pública. 5. Ética pública e integridad, creando un sistema de integridad y fortaleciendo la ética en el sector público.

Cada eje estratégico se conforma a su vez por 12 prioridades de política pública, haciendo un total de 60 prioridades, que permiten atender las principales causas que originan el grave problema de la corrupción; éstas no son de índole limitativo, por el contrario, pueden ser adaptables al contexto de la situación donde se apliquen, ya que su cristalización efectiva es clave para consolidar un cambio de paradigma respecto a lo que hasta el momento se ha hecho para mitigar o erradicar la corrupción.

1.1. Implementación de la PEA

Cumplida la fase de diseño de la PEA se dio pauta a la segunda: la implementación. De tal manera que, con el rigor de una metodología se pudo diseñar un programa de implementación, este comprendió hoja de ruta en la que se da respuesta a las grandes interrogantes sobre, quiénes, cómo y cuándo se deberán hacer tangibles las 60 prioridades de la PEA en los entes públicos que integran el Sistema Estatal Anticorrupción.

La elaboración de dicho programa implicó el desarrollo de un trabajo multidisciplinario, en el que se desahogaron diversas actividades, siendo actores centrales, los integrantes del Comité Coordinador, en su calidad de líderes de implementación, además de otros grupos del sector público, social y privado, con el fin de cumplir con un nivel de racionalidad y sistematización a la integración de dicho programa.

De esta manera, se elaboró una Metodología para el diseño del Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción (PI-PEA), siendo una herramienta clave para definir los proyectos anti-corrupción a implementar, la asignación de responsabilidades, los mecanismos para celebrar reuniones y entablar diálogos con las voces involucradas, los instrumentos a utilizar y la asignación de plazos.

El programa de implementación se sustentó en un diagnóstico que precisó tres dimensiones: 1) un diagnóstico temático, que reflejó los temas centrales que justificaron la formulación de proyectos anticorrupción; con la ayuda de metodologías se logró configurar una cadena lógica de valor conformada por subprogramas, objetivos, estrategias, líneas de acción, elementos que exigieron la necesidad de diseñar indicadores externos, que medirán el valor público que tendrá lugar para conocer el impacto social de la implementación de la PEA. Asimismo, se formularon los elementos internos de los proyectos; es decir, el fin, propósito, componentes, acciones concretas en el que se plantearon una medición a través de indicadores de gestión y desempeño.

En un segundo diagnóstico denominado teórico-estadístico, donde se detallaron las principales concepciones teóricas y académicas relacionadas con las cinco causas de corrupción, complementándose con cifras que cuentan con desagregación estatal y municipal provenientes de estudios desarrollados por instituciones nacionales; así como estadísticas, que permitieron sustentar la formulación de acciones para impactar positivamente en los resultados obtenidos por el Estado de México y sus municipios.

Por último, el tercer diagnóstico comprendió el tema de medios de comunicación, en este se utilizó la metodología de “minería de textos”, la cual permitió dar a conocer el estado de discusión sobre el fenómeno de la corrupción en los medios impresos de circulación nacional a través de la identificación de menciones relacionadas con los cinco ejes estratégicos de la PEA, lo que abonó a la formulación de acciones concretas anticorrupción.

La formulación de los proyectos anticorrupción del PI-PEA tuvo como base cuatro enfoques metodológicos: 1) Metodología del Marco Lógico, que mediante una secuencia y estructura analítica y congruente posibilitó la planeación para la concreción de resultados positivos en atención y solución al problema de la corrupción con el uso de manera eficiente de los recursos; 2) Planeación Estratégica, coadyuvó al ejercicio de formular objetivos prioritarios con el que se identificaron las demandas, necesidades y expectativas ciudadanas para erradicar el problema de la corrupción; 3) Gestión para Resultados, aportando los elementos necesarios para identificar si los resultados de las acciones concretas contenidas en los proyectos anticorrupción, contribuirían a modificar la realidad en todos sus ámbitos; 4) Evaluación interna y externa, estableció las bases para realizar mediciones de los resultados obtenidos respecto a los esperados; esto, con objeto de que la PEA se autorregule y retroalimente para corregir, mejorar y/o adecuar su contenido, a efecto de dar cumplimiento a los objetivos para los que fue creada.

La integración del PI-PEA cumplió con la apertura a la sociedad civil, se dio paso a un proceso de consulta ciudadana que consideró la realización de mesas de trabajo con diversas temáticas, las cuales tuvieron como base las 60 prioridades y el contenido sustantivo de las propuestas de acciones concretas. En estas, los entes públicos y los representantes sociales tuvieron encuentros bajo una logística de apertura y diálogo entre representantes de organizaciones de la sociedad civil, academia, especialistas y sector privado, desarrollándose un total de 8 mesas de trabajo virtuales, con la asistencia de 64 mujeres y 59 hombres, y un total de 123 participantes.

Como parte del proceso de consulta ciudadana también se aplicó un cuestionario electrónico que se difundió en las redes sociales oficiales de la Secretaría Ejecutiva, con un esquema de respuestas abiertas en las que se generó una valoración especializada de determinadas acciones concretas anticorrupción y del cual se obtuvieron 355 respuestas. Los tres temas en los que se mostró mayor interés fueron: coordinación interinstitucional e intergubernamental para la prevención de la corrupción; participación ciudadana; denuncias e impartición de justicia; seguidos de los temas de: transparencia proactiva y gobierno abierto; mecanismos digitales para el combate a la corrupción; derechos humanos y servicio público; mientras que los temas referentes al control y fiscalización y la corresponsabilidad empresarial, tuvieron participaciones muy especializadas.

Con estos ejercicios de consulta social el PI-PEA estructuró su contenido en 5 subprogramas, con un máximo de 12 proyectos anticorrupción cada uno y 266 acciones concretas cuya ejecución se apegará a cinco principios rectores: 1. Coordinación interinstitucional; 2. Coordinación intergubernamental; 3. Participación social; 4. Comunicación de resultados y, 5. Perspectiva de género con enfoque de Derechos Humanos, mismos que se aplicarán en la ejecución de los proyectos anticorrupción.

En resumen, con base en la elaboración de un diagnóstico preciso, la aplicación de cuatro enfoques metodológicos y la realización de un proceso de ciudadanización, se diseñó el Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción, aprobado por el Comité Coordinador, el 18 de agosto de 2022.

Es importante subrayar que para cristalizar el contenido del PI-PEA se trabajó en un plan de acción de implementación con el objetivo de contribuir a la materialización de los proyectos anticorrupción, éste comprende directrices y estrategias a seguir para alcanzar los resultados deseados, basados en la progresividad, que refiere a la implementación creciente de los proyectos en los entes públicos; a la gradualidad, que retoma la ejecución escalonada, sucesiva y continua de las acciones concretas de los proyectos y, la proporcionalidad, que

considera la implementación en los niveles altos, medios y operativos de los entes públicos.

La aplicación de estas estrategias enmarca al desarrollo y seguimiento de una ruta crítica cuyo propósito es asegurar la institucionalización de los proyectos anticorrupción al interior de los entes públicos del Estado de México, considerando las siguientes fases:

- Fase 1: Entrega del Programa de Implementación a los entes públicos y selección de proyectos anticorrupción.
- Fase 2: Comunicación de proyectos seleccionados.
- Fase 3: Desarrollo de sesiones de acompañamiento y asesoría.
- Fase 4: Monitoreo, seguimiento y evaluación mediante la emisión de informes de ejecución.

Debido a la cobertura que tiene el PI-PEA, el plan de acción refiere una estimación temporal para el proceso de implementación, tomando en cuenta criterios y compromisos de selección de proyectos, estableciendo una proyección que comprende cuatro cuatrimestres en los que se institucionalizarán los 60 proyectos anticorrupción.

1.2. Evaluación de la PEA

Con la aprobación del PI-PEA, también se dio pauta al inicio de la tercera etapa de esta política pública, en la que se debe desarrollar una propuesta metodológica para evaluar los resultados generados a partir de su implementación, dar seguimiento a la trayectoria del fenómeno de la corrupción y realizar un análisis de las acciones efectuadas, con base en los objetivos establecidos y los alcances obtenidos; esto se atenderá con un Modelo de Evaluación, cuya estructura comprenderá un proceso metodológico para ejercer la etapa de evaluación de la PEA, en el que se dará a conocer el grado en que se contribuye al combate de la corrupción en el sector público, social y privado de la entidad mexiquense.

Dicho modelo proveerá de información, datos y cifras relevantes que coadyuvarán a que el Comité Coordinador, los entes públicos del Sistema Anticorrupción y la misma Secretaría Ejecutiva, le den utilidad práctica y se mejoré el desempeño de los actores involucrados en el combate de la corrupción; además, tendrá disponibilidad y accesibilidad permanente mediante el Sistema de Administración para Resultados Anticorrupción (SARA), a través del cual se realizarán acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación, mostrando en tiempo real el avance en el cumplimiento de la implementación de los proyectos anticorrupción.

De igual manera, para la concreción de la etapa de evaluación de la PEA, se desarrolló el proyecto denominado Repositorio de Indicadores de Corrupción en el Estado de México (RIC-EdoMéx), que permitirá

tanto cuantificar el impacto de los proyectos anticorrupción del PI-PEA, como detectar si su formulación se realizó adecuadamente.

De esta manera, SARA y RIC-EdoMéx son mecanismos que darán a conocer si la ejecución de los proyectos anticorrupción es la adecuada (evaluación interna), o si realmente están teniendo algún impacto (evaluación externa). Con el SARA se realizará la evaluación interna al momento de aplicar las fórmulas de los indicadores estratégicos y de gestión considerados para cada elemento de los proyectos anticorrupción, y que están plasmados en la *Matriz* de Indicadores para Resultados (MIR); mientras que, para la evaluación externa, el sistema cuenta con indicadores que valoran cuestiones referentes al problema de la corrupción en el Estado, compilados en el RIC-EdoMéx.

1.3. Proyectos subsecuentes de la PEA

Uno de los principales proyectos propuestos por la Secretaría Ejecutiva y que deriva de la PEA es el *Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción para el Sector Público del Estado de México*, por sus siglas MOGERIC, aprobado el 15 de diciembre de 2022, por el Comité Coordinador. Este Modelo es una herramienta metodológica que tiene como objetivo contribuir a la prevención de la corrupción a través del análisis, evaluación y control de los riesgos identificados, lo que representa un esfuerzo de suma importancia para combatir la corrupción en el sector público de la entidad.

Es importante mencionar que este Modelo fue elaborado bajo un rigor técnico especializado, en el marco de la integración de la PEA y del PI-PEA, para atender las prioridades de política pública que están relacionadas con la gestión de riesgos de corrupción. En su diseño, revisión y validación participaron la Comisión Ejecutiva (órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva), y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), previa aprobación del Comité Coordinador del SEA.

Actualmente, el MOGERIC se encuentra en una fase de prueba piloto en el Poder Judicial, con el propósito de garantizar una correcta implementación (progresiva, gradual y proporcional) en los entes públicos del SEA, dentro de las cuatro unidades de análisis de riesgos de corrupción: procesos, comportamientos o conductas, partes interesadas y disposiciones normativas, que permita dar pasos hacia una gobernanza efectiva e innovadora en la implementación de métodos preventivos, para incrementar la confianza de la ciudadanía hacia el sector público, así como fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, la ética pública y la integridad a través de la generación de cambios paulatinos en la cultura institucional.

1.4. Reconocimientos de la PEA

Es de resaltarse, que organizaciones de la sociedad civil han contribuido al fortalecimiento de la PEA, a través del desarrollo de estudios que analizan su estructura y contenido. Tal fue el caso de Mexiro A.C., México Evalúa y Transparencia Mexicana, quienes destacaron tanto sus fortalezas, como áreas de oportunidad, proponiendo recomendaciones de mejora.

Mexiro A.C. otorgó un reconocimiento a la PEA con base en el trabajo denominado “Metodología 5C. Análisis comparado de las Políticas Nacional y Estatales Anticorrupción”, en el que se realizó un análisis cuantitativo y cualitativo comparado sobre la integración de cinco enfoques metodológicos o cuadrantes prioritarios en el diseño de la PNA y las de los estados de México, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, con el propósito de emitir recomendaciones al SNA. Los resultados obtenidos posicionaron a la PEA en primer lugar en los cuadrantes siguientes: 1. Enfoque de Derechos Humanos, 2. Perspectiva de Género, 3. Apertura Institucional y 4. Contexto Local, mientras que en el caso del cuadrante 5. Innovación, se ubicó en el segundo lugar, empatando en puntaje con Tlaxcala y Quintana Roo, y por debajo de la PNA (SESAEMM, 2021, pp. 114-115).

Por otra parte, se participó en el proyecto denominado “Documentación de buenas prácticas en las Secretarías Ejecutivas de los Estados”, coordinado por la Embajada Británica en México y la SESNA, ejecutado por México Evalúa y Transparencia Mexicana, donde la SESAEMM expuso las buenas prácticas que ha tenido en el desarrollo de sus funciones, entre las que están los cuatro mecanismos del proceso integral de consulta ciudadana para el diseño de la PEA, siendo seleccionados entre un total de 41 acciones propuestas a nivel nacional, convirtiéndose en referentes de buenas prácticas por el uso de herramientas novedosas que pueden ser replicables (SESAEMM, 2022, pp. 55-56).

2. La Plataforma Digital Estatal, inteligencia de datos anticorrupción

Como ya se advirtió, el combate de la corrupción es tarea de todos, en la que tanto ciudadanos como servidores públicos tenemos una responsabilidad que cumplir, y otro de los aspectos que sobresalen en esta lucha, es el rol creciente que están teniendo las nuevas tecnologías de la información para el fortalecimiento de la gestión de los recursos públicos, ya que dotan a los ciudadanos de herramientas para el control social y la comunicación directa con su gobierno, lo que impulsa procesos más transparentes.

Siendo uno de ellos, la “inteligencia de datos” que se genera a partir de un conjunto de datos para obtener información que ayuda al gobierno a tomar mejores decisiones, las cuales podrán utilizarse para realizar cambios o aplicar acciones de mejora que contribuyan en esta lucha.

Por lo que, al dar origen a la Secretaría Ejecutiva, como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del SAEMM, se dispuso que entre algunas de sus atribuciones, administrara las plataformas digitales que estableciera el Comité Coordinador y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; y dentro de su Estatuto Orgánico, se instauró que la Secretaría, estaría encargada de diseñar, establecer e implementar mecanismos de interoperabilidad e interconexión entre la Plataforma Digital Estatal (PDE), la Plataforma Digital Nacional (PDN) y demás plataformas digitales, sistemas y aplicaciones informáticas con las que se suministre o intercambie información.

Definiendo a la PDE, como un medio que concentra datos en materia anticorrupción, brinda información comparable, accesible, útil y de consulta inmediata en un sólo lugar, que son proporcionados por los entes públicos obligados a interconectarse.

La cual se conforma por seis sistemas homologados a la PDN, con las siguientes denominaciones:

Sistema I. Evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

Sistema II. Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas.

Sistema III. Servidores públicos y particulares sancionados.

Sistema IV. Información y Comunicación del Sistema Estatal Anticorrupción y del Sistema Estatal de Fiscalización.

Sistema V. Denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Sistema VI. Información pública de contrataciones.

Para comprender mejor la forma en cómo funciona la PDE, se utiliza la analogía de asemejarla a las páginas que gestionan viajes (turísticos, negocios, etc), las cuales concentran en una sola plataforma, la información de los vuelos que ofrecen ciertas aerolíneas; así, la Plataforma Digital Estatal concentra información de los entes públicos estatales y municipales para presentarlos en un sólo lugar, abarcando diferentes instituciones de gobierno procedentes del Poder Ejecutivo, incluyendo a las dependencias centralizadas, descentralizadas y desconcentradas; del Poder Legislativo; Judicial; Órganos Autónomos y los 125 municipios que conforman nuestra entidad.

Durante el camino recorrido se han presentado desafíos importantes, como la estandarización y homologación de la información provenientes de las diferentes fuentes de información y sistemas que son administrados por las instituciones estatales y municipales; además de la enorme cantidad de información que poseen y que debe ser adaptada para que sea interoperable con la PDE, lo que se ha

podido lograr, gracias al gran esfuerzo y disposición de cada una de las instituciones en la ejecución de este gran proyecto.

Con la conformación de los equipos de trabajo multidisciplinarios de los entes públicos y la Secretaría Ejecutiva, se ha propiciado el trabajo en conjunto, que ha permitido integrar una Plataforma amigable para el usuario, una herramienta de consulta para la autoridad, que fortalece estrategias de interconexión con la estandarización de la información.

Para lo que actualmente se cuenta con una versión pública de la PDE de los tres primeros sistemas, con una interconexión de la totalidad de los entes públicos obligados, y el proceso de interconexión al sistema VI, en el que a la fecha se tiene interconectado al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM), con datos reales.

Con respecto al ámbito municipal, se han delineado mecanismos que facilitan a los municipios cumplir con lo dispuesto en la LSAEMM, como la firma de un convenio de colaboración para el uso de la PDE en los sistemas habilitados, con el propósito de que estandaricen y registren su información sin tener que contar con una infraestructura tecnológica especializada.

Para lo que se les otorgan claves de usuario y contraseñas, junto con una capacitación para que puedan utilizar los formularios de captura de los Sistemas II y III que la SESAEMM ha desarrollado, con lo que se ha logrado que, poco más de 100 municipios, ya registren información en estos sistemas.

En cuanto al ámbito nacional, fuimos la primera entidad del país, en interconectarnos en el año 2019 a la PDN, lo que en su momento fue reconocido por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) durante la presentación de su Plataforma. Y hoy en día, la PDE está interconectada en los sistemas I, II, III y VI.

Además, la Plataforma Digital de nuestro estado ha sido punta de lanza para otras entidades federativas, ya que derivado del Acuerdo emitido por el Comité Coordinador en su Tercera Sesión Ordinaria del 21 de mayo de 2021, se han compartido en el Mercado Digital Anticorrupción de SESNA, recursos informáticos que permiten a las entidades de otros estados facilitar sus trabajos de interconexión con la PDN.

Además, es importante resaltar que la Embajada Británica en México llevó a cabo una investigación denominada “Documentación de buenas prácticas en la Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción”, en la que se analizaron y evaluaron un total de 41 acciones a nivel nacional, quedando seleccionadas sólo cinco de ellas, entre las que se reconoció la estrategia de desarrollo tecnológico para interconectar los sistemas de declaraciones con la PDN y la PDE del Estado de México.

Finalmente, y no menos significativo fue la emisión, y publicación en la Gaceta del Gobierno, de los Lineamientos para el Funcionamiento de los Sistemas II y III de la Plataforma Digital Estatal, y de los Lineamientos para la Operación de la PDE del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios. Además, preocupados por la seguridad de la información que se encuentra albergada en la PDE, la Secretaría Ejecutiva realizó los trámites para la obtención del dictamen de evaluación de impacto en cumplimiento a la normatividad en materia de protección de datos personales, emitido por el INFOEM, en el que se determina que la Plataforma cumple y brinda seguridad de los datos personales.

3. Los Sistemas Municipales Anticorrupción un esfuerzo único en el país

El Sistema Anticorrupción de nuestro estado desde su creación, fue pionero en la implementación de los denominados Sistemas Municipales Anticorrupción (SMA), siendo la única entidad del país, en disponer en su Constitución Política y en la ley de la materia, la obligatoriedad para los municipios de instalar dichas instancias, con el propósito de llegar a la división administrativa más cercana a la sociedad, toda vez que la corrupción en el municipio puede ser la más perjudicial, en virtud de la discrecionalidad que poseen las autoridades locales.

Estos sistemas se conforman de un comité coordinador municipal (CCM), integrado por las personas titulares de la Contraloría Municipal, de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información y por el representante del Comité de Participación Ciudadana Municipal (CPCM), quien lo preside.

Luego de diversas acciones de seguimiento y trabajo coordinado entre instituciones, en enero de 2023, por primera vez, se logró que los 125 municipios mexiquenses contaran con su SMA; cuestión que nos ha colocado como ejemplo a nivel nacional, dada la exitosa vinculación de las instituciones que participaron para alcanzar este objetivo; labor nada fácil, debido a la naturaleza jurídica y administrativa de estos sistemas, que podríamos comparar con entes vivos en constante renovación, por las rotaciones permanentes que se presentan al interior de los municipios, la movilidad anual de los integrantes del CPCM, la vigencia de la Comisión de Selección Municipal (CSM), que los elige, entre otros aspectos.

Estos sistemas tienen por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas, acciones y procedimientos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción dentro del municipio que representan.

Y el proceso para conseguir que los 125 municipios instalaran su SMA no fue tarea fácil, pues haciendo el recuento, en agosto del año 2019, se tenía el registro de la instalación de 37 SMA, lo que indicaba

que pocos ayuntamientos conocían y cumplían con las disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (LSAEMM), generando la necesidad urgente de diseñar estrategias que permitieran acelerar el proceso de instalación y consolidar el Sistema Estatal Anticorrupción, ya que estos sistemas locales son un pilar fundamental del mismo. Ello originó iniciar con la revisión y organización de expedientes por municipio; la creación de un directorio municipal; acciones de capacitación y acercamiento permanente con los municipios, con la finalidad de brindarles acompañamiento en el proceso de la instalación de los SMA; además de redactar guías de apoyo para la elaboración de convocatorias, dictámenes, actas, nombramientos e incluso se propuso la emisión de Recomendaciones no Vinculantes¹ por parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

Las instalaciones y desinstalaciones de los sistemas en los municipios son permanentes, en ese 2019 fueron 9 y 4, respectivamente, cerrando el año con 42; avance que podría parecer mínimo, pero como ya se mencionó, estos sistemas se ven inmersos en constantes movimientos y circunstancias inherentes a su proceso de renovación. Siendo las causas principales de las desintegraciones: la falta de renovación de los integrantes CPCM, falta de pago de honorarios, la renuncia de sus integrantes por motivos personales, desconocimiento de la ley, entre otros.

Durante el año 2020, el acercamiento personalizado con cada ayuntamiento, la creación y actualización de guías publicadas en la página electrónica institucional de la SESAEMM, incluyendo la guía para la elaboración del informe anual de trabajo y una guía técnica para la instalación de los SMA, como ejemplos facilitadores; la capacitación, a pesar de la pandemia por COVID-19, mediante el uso de plataformas tecnológicas, entre otros, fueron elementos clave para alentar el avance de los SMA. A pesar de que el escenario no se vislumbraba alentador por las circunstancias de salud a nivel global; se instalaron 19 y se cayeron 5 sistemas municipales, concluyendo el año con 56.

Las recomendaciones no vinculantes del año 2020, que emitió el CC del SAEMM, coadyuvaron en el año 2021 para la instalación y renovación de SMA. En la historia de la Secretaría Ejecutiva y del propio Sistema Estatal Anticorrupción, este año es considerado como el de mayor auge en la instalación de dichos sistemas en los municipios, ya que se conformaron más de 60 y únicamente se desinstalaron 8, incrementando la cifra total a 108 SMA integrados al final del año; siendo muestra de que el modelo empezó a madurar.

¹ Estas recomendaciones se emiten con el propósito de que las autoridades a quienes se dirigen, implementen medidas encaminadas a la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como al mejoramiento de su desempeño y control interno, de acuerdo con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (LSAEMM).

Existieron factores favorables que fomentaron el crecimiento exponencial en la instalación de los SMA; además de las labores que se han realizado permanentemente de acompañamiento con asesoría y capacitación, se presentó una reforma a la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno, el 5 de enero de 2021, en la que se estableció en su Art. 20 bis, la integración del Comité de Dictamen de Giro, que entre sus atribuciones está elaborar los dictámenes para la expedición municipal de licencias y determinar el funcionamiento de unidades económicas; estableciendo que este comité debe estar conformado, entre otros, por un representante del Comité Coordinador del Sistema Municipal Anticorrupción, lo que agilizó el proceso para dar cumplimiento a las leyes, pues al no tener instalado el SMA, se pone en riesgo la emisión de los dictámenes de giro y las licencias de funcionamiento comercial. Ante este contexto, la SESAEMM detectó esa área de oportunidad y emprendió acciones para acudir a los municipios a concientizarlos sobre la relevancia de contar con el sistema instalado.

Aunado a esto, el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del SAEMM acordó en marzo de ese año, denunciar ante la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México (CPLM), a los 49 ayuntamientos que no contaban con SMA, hecho que tendió el puente de comunicación y coordinación perdurable entre la SESAEMM y ese órgano de control. Con ello dieron inicio las investigaciones para, en su caso, aplicar las responsabilidades administrativas a que hubiese lugar a los ayuntamientos que omitieron la normatividad.

En esa anualidad también se contó con el apoyo de los integrantes de la Comisión Ejecutiva (CE) del SAEMM,² quienes participaron sensibilizando a los municipios en falta, sobre la relevancia de contar con su sistema anticorrupción.

Todos los esfuerzos coordinados contribuyeron al incremento registrado en ese año, para la instalación de sistemas municipales. En ese mismo año, se visualizó una nueva amenaza que pudiera alentar la desinstalación masiva de los sistemas, siendo ésta, el inminente cambio de administraciones municipales en enero de 2022.

Ante esta situación, se previeron diversas acciones durante el 2021, todas encaminadas a detener o aminorar tales desinstalaciones. La primera de ellas consistió en que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), a solicitud del resto de los titulares de los entes que integran el CC del SAEMM, incluyó el “Formato 81”, como parte del proceso de “Entrega-Recepción” de las administraciones municipales, documento que dispone dar cuenta de lo relacionado con el estatus que guarda el SMA; buscando entre otros, que las

² La Comisión Ejecutiva es el órgano técnico auxiliar de la SESAEMM, compuesto por los integrantes del CPC, con excepción de su Presidente y la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del SAEMM.

administraciones entrantes conocieran de la existencia e importancia de mantener estas figuras en su municipio.

Al iniciar el año 2022, en forma paralela, la Secretaría Técnica de la SESAEMM dispuso el diseño y distribución de oficios y folletos a las y los presidentes municipales y demás integrantes de los ayuntamientos, con información sobre el estado que guardaban sus sistemas anticorrupción y los medios de contacto para asesorar o capacitar al respecto. Por su parte, la CPLEM envió oficios a las nuevas administraciones municipales, informando de la condición que presentaban dichas instancias anticorrupción y las acciones de ley pendientes de efectuarse.

Ello aceleró el acercamiento con las nuevas autoridades municipales. Se articularon y realizaron las “Jornadas Integrales de Trabajo”, que se impartieron de manera presencial en nueve sedes municipales, en las que se convocaron a los 125 enlaces municipales, que en su mayoría son las personas titulares de los órganos internos de control municipal. En estas jornadas, las direcciones generales que integran la estructura orgánica de la Secretaría Ejecutiva, abordaron temas como: la instalación, renovación y operación del SMA, recomendaciones no vinculantes, la Política Estatal Anticorrupción y la Plataforma Digital Estatal. Se buscó sensibilizarles sobre la relevancia de trabajar con los temas relacionados al sistema estatal y municipal que iniciaron las administraciones salientes, e impulsar la agenda pendiente.

Por su parte, los integrantes del Comité Coordinador del sistema estatal instruyeron elaborar y enviar oficios dirigidos a las y los presidentes municipales, solicitando dar continuidad a los trabajos de instalación de los sistemas anticorrupción, o en su caso, su renovación, sin dejar de lado la atención a las recomendaciones no vinculantes, mediante las que se les exhortó a cumplir con la ley del sistema estatal y municipal anticorrupción.

En 2022 se desinstalaron 16 sistemas municipales, panorama que pudo verse agravado sin el trabajo preventivo y oportuno de las instancias involucradas. Mediante acciones coordinadas, se consiguió la instalación de 31 nuevos sistemas en igual número de municipios, dando paso al cierre del año, con la cifra histórica de 123 SMA.

Reconociendo la suma de voluntad de las autoridades municipales, de los integrantes del Comité Coordinador, de la Contraloría del Poder Legislativo, de la Comisión Ejecutiva y de la dirección de los trabajos por parte de Secretaría Ejecutiva, en enero de 2023, se logró por primera vez que los 125 municipios del Estado de México cuenten con su Sistema Municipal Anticorrupción.

El reto en los años venideros para todos los ayuntamientos y entes que conforman al Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios se vislumbra en cinco aspectos fundamentales:

1. Propiciar la renovación oportuna de las Comisiones de Selección Municipal y de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana Municipal;
2. Motivar que los Sistemas Municipales Anticorrupción, cuenten y lleven a cabo las acciones enmarcadas en su Plan Anual de Trabajo, a fin de que evidencien su funcionamiento;
3. Impulsar a los integrantes de los Comités Coordinadores Municipales para que demuestren su desempeño, mediante la presentación y envío de su Informe Anual de Actividades a sus homólogos estatales, conforme a lo que establece la ley de la materia;
4. Registrar y mantener actualizada la información que establece la normatividad en la Plataforma Digital Estatal; e
5. Impulsar la implementación de la Política Estatal Anticorrupción en todos los municipios mexiquenses.

Conclusiones

A cinco años de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios, podemos señalar que somos de las entidades más avanzadas en la materia, camino que se ha recorrido por medio del diseño de mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema, para los cuales la Secretaría Ejecutiva ha dotado de los insumos técnicos necesarios para concretar una Política Estatal Anticorrupción y su programa de implementación que, como se señala aquí, ha sido un proceso interdisciplinario basto y especializado; una Plataforma Digital Estatal que se mantiene a la vanguardia, logrando la interconexión de los entes públicos obligados para la concentración de datos homologados y compatibles con la Plataforma Digital Nacional; y la instalación en su totalidad de los Sistemas Municipales Anticorrupción, que nos ha colocado en ejemplo a seguir a nivel nacional, al tener la experiencia de las implicaciones que conlleva establecer estas figuras únicas en el país. Motivos que nos impulsan a continuar enfrentando los retos que se presentan en la consolidación del Sistema Anticorrupción, para lo que, seguiremos dando pasos sólidos, pues, aunque la labor es colosal, en la SESAEMM asumimos el desafío.

Referencias

Diario Oficial de la Federación. (2019). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*. Secretaría de Gobernación. Recuperado el 9 de febrero de 2023: <https://www.gob.mx/cultura/documentos/programa-nacional-de-combate-a-la-corrupcion-y-a-la-impunidad-y-de-mejora-de-la-gestion-publica-2019-2024>

- Gaceta del Gobierno. (2018). *Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción*. Recuperado el 2 de febrero de 2023: https://sesaemm.gob.mx/documentos/sc01/06_marco_juridico/05_Reglamentos/Reglamentos_11.pdf
- Gaceta del Gobierno. (2017). *Legislatura del Estado de México*. Recuperado el 30 de enero de 2023: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/doc/leyvig240.doc>.
- Martínez, Roberto. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias*. En Proyecto de Modernización del Estado (ed.). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión públicas en América Latina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros (pp. 13-46). Recuperado el 1 de Febrero de 2023, de http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf
- Mexiro. (2021). *Metodología 5C*. Recuperado el 2 de Febrero de 2023, de SESAEMM: https://sesaemm.gob.mx/documentos/PEA/02-doctos_interes/d_int_p10_mexiro_5c_analisis_politicas_nacional_y_estatales_anticorrupcion.pdf
- Reuelta Vaquero, B. (07 de Julio de 2007). *La implementación de Políticas Públicas*. Recuperado el 1 de Febrero de 2023, de Redalyc: http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspublicasrevueltabarquero.pdf
- SESAEMM (2019). *Informe Anual del Comité Coordinador 2018-2019*. (CE, Ed.) Recuperado el 2 de febrero de 2023, de SESAEMM: https://sesaemm.gob.mx/documentos/sc03/02_comite_coordinador/a_informes_anuales/2do_Informe_Anual_CC_2019_y_Anexos.pdf
- SESAEMM. (2020a). *Política Anticorrupción del Estado de México*. Toluca, Estado de México, México: CE. Recuperado el 03 de Febrero de 2023, de https://sesaemm.gob.mx/documentos/PEA/00-inicio/00b_PEA.pdf
- SESAEMM. (2020b). *Informe Anual del Comité Coordinador 2019-2020*. (CE, Ed.) Recuperado el 31 de Enero de 2023, de SESAEMM: https://sesaemm.gob.mx/documentos/sc03/02_comite_coordinador/a_informes_anuales/3er_Informe_Anual_CC_2020.pdf
- SESAEMM. (2021). *Informe Anual del Comité Coordinador 2020-2021*. (CE, Ed.) Recuperado el 2 de Febrero de 2023, de SESAEMM: https://sesaemm.gob.mx/documentos/sc03/02_comite_coordinador/a_informes_anuales/Informe_Anual_CC_2021.pdf
- SESAEMM. (2022a). *Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción*. Toluca, Estado de México : CE. Recuperado el 03 de Febrero de 2023, de https://sesaemm.gob.mx/documentos/PEA/00-inicio/00f_PI_PEA_version_completa.pdf

- SESAEMM. (2022b). *Informe Anual del Comité Coordinador 2021-2022*. (CE, Ed.) Recuperado el 03 de Febrero de 2023, de SESAEMM: https://sesaemm.gob.mx/documentos/sc03/02_comite_coordinador/a_informes_anuales/Informe_Anual_CC_2022.pdf
- SESAEMM. (2023). *Reconocimientos a la Política Estatal Anticorrupción*, Digital. Recuperado el 3 de Febrero de 2023, de Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de México y Municipios: https://sesaemm.gob.mx/pea/reconocimientos_a_la_pea/
- SES Digital (2022). *¿Qué es la inteligencia de datos y por qué es tan importante en el mundo empresarial?* Recuperado el 10 de febrero de 2023, de SES Digital: <https://sesitdigital.com/que-es-la-inteligencia-de-datos-y-por-que-es-tan-importante-en-el-mundo-empresarial/>
- Tito Flores Cáceres. (2015). Observatorio de políticas públicas, Digital. Recuperado el 31 de Enero de 2023, de <https://politicapublica.cl/definicion-de-politica-publica/>
- Universidad Politécnica de Tecámac. (2018). *Código de conducta*. Recuperado el 30 de enero de 2023: <http://uptecamac.edomex.gob.mx/sites/uptecamac.edomex.gob.mx/files/files/C%C3%B3digo%20de%20Conducta.pdf>

La fiscalización como proceso inhibitorio
de corrupción endémica y sistémica
*Fiscalization as an inhibitory process of
endemic and systemic corruption*

Luis Miguel Martínez Anzures*

Resumen

La fiscalización es un instrumento que otorga apertura, publicidad y acceso al escrutinio público. A fin de optimizar una apropiada rendición de cuentas, los engranes que constituyen el sistema político deben trabajar coordinando estrategias que permitan la apropiada intervención de todos los actores, respondiendo a las demandas sociales. Para poder llevar a cabo la fiscalización es necesario diseñar mecanismos de reciprocidad y responsabilidad compartida.

Palabras clave

Fiscalización, corrupción, ciudadanos, ética pública.

Abstract

Accountability is an instrument that grants openness, publicity and access to public scrutiny. In order to optimize proper accountability, the cogs that make up the political system must work coordinating strategies that allow the proper intervention of all actors, responding to social demands. In order to carry out the control, it is necessary to design mechanisms of reciprocity and shared responsibility.

Keywords

Accountability, corruption, citizens, public ethics.

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, México. Para entrar en contacto con el autor, enviar correo electrónico a la dirección lmmtza@gmail.com

Introducción

En un país como México que carece de mecanismos de fiscalización adecuados, la corrupción es un fenómeno que invade diferentes aspectos de la vida pública y social. Impacta de manera importante el desempeño de los servidores públicos, las organizaciones gubernamentales, así como la actuación de los ciudadanos que comparten la responsabilidad de la corrupción. Para tener un adecuado proceso de fiscalización cada uno de los actores que participan en el sistema político deben trabajar coordinando estrategias que permitan la apropiada inhibición de la corrupción sistémica y endémica.

Debido al deterioro que las instituciones públicas, el proceso de fiscalización debe mejorar a partir de la legitimación de la participación ciudadana. Para poder llevar a cabo procesos de fiscalización adecuados se requiere diseñar mecanismos de reciprocidad y responsabilidad compartida.

La corrupción ha llegado a comprender todas aquellas instituciones relacionadas con la cosa pública, y su combate requiere el esfuerzo mancomunado y solidario de todos los actores; todos esos esfuerzos deben orientarse a fortalecer la participación ciudadana y las entidades de fiscalización superior, a evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social y los valores éticos.

Fiscalización en México ¿hacia dónde vamos?

En la actualidad en países como México, la corrupción es vista como un fenómeno social, que invade todas las esferas de la sociedad. No se puede hablar de sujetos o actores particulares para este fenómeno, se reconoce que aparecen y cada vez de manera común entre ciudadanos, operadores económicos, empleados públicos, políticos y autoridades.

En un acto de corrupción, hablamos de contraprestaciones, la cual podemos referirla dentro del ámbito de la Administración pública, es decir, entre un funcionario público y un privado, en donde el acto se materializa cuando el funcionario público beneficia mediante una acción dentro de sus potestades a un ente privado. Ambos se encuentran en una zona de riesgo en donde cualquier toma de decisión, podría generar una pérdida de eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos a la sociedad. Se materializa la máxima: hay corrupción pública y corruptores privados.

En este proceso en donde se entrecruzan actos de corrupción pública y corrupción privada, aparece el *juego de las oportunidades económicas*, en donde se circula por la pista a alta velocidad, para lograr la máxima captura de una renta pública. En este sentido Schacter y Shah (2004) refieren los siguientes tipos de corrupción: *i.-corrupción burocrática o corrupción menor*: funcionarios públicos abusan de sus potestades para realizar pequeños favores o sobornos; *ii.-corrupción mayor*, implica un robo o malversación de una cantidad

considerable de fondos públicos para un número relativamente pequeño de funcionarios; *iii.*-captura del estado o captura regulatoria, aparece la colusión entre agentes públicos y privados para incrementar los beneficios privados, mediante la manipulación de los procesos de creación e implementación de leyes, reglamentaciones y políticas/ programas públicos, excluyendo a competidores.

Dentro del campo administrativista y de la economía, se ha estudiado el fenómeno de la corrupción, Rose-Ackerman en 1978 y Robert Klitgaard en 1988, popularizaron el estudio de la corrupción mediante el modelo del agente-principal, el cual sitúa el estudio de la corrupción con base en dos premisas fundamentales: *i.*- el conflicto de objetivos entre los directores y agentes (que tienen preferencia por las transacciones corruptas), y *ii.*- que los agentes tienen más información que los principales y, por lo tanto, existe el problema de la información asimétrica entre los dos actores.

Lo ha mencionado V. Tanzi(1998) de forma acertada, al mencionar que la posibilidad de medir la corrupción es directamente proporcional a la posibilidad de que sea eliminada. Los intentos de la medición de la corrupción, han llevado a generar indicadores de percepción social sobre el problema, sin embargo, no hay una medición precisa, ya que el acto mismo es opaco, se presenta como una acción oscura y protegida por el agente y el principal.

Se considera a la corrupción como un sistema, que sigue la ecuación en donde es igual a monopolio del poder (*M*), más discrecionalidad (*D*), menos rendición de cuentas (*A*) (Klitgaard, 1998). El combate a la corrupción, empieza con mejores sistemas, que tiendan a disminuir la concentración del poder y la toma de decisiones que atenten contra el bienestar social y adoptando en la gestión pública los valores de transparencia, acceso a la información y las autoridades rindiendo informes y cuentas de su actuación.

Contrastando la ecuación de Klitgaard, podemos enunciar el enfoque de corrupción estructural de Sandoval-Ballesteros (2013), el cual se describe como la forma específica de dominación social caracterizada por el abuso del poder, la simulación y la apropiación indebida de los recursos, como resultado de una pronunciada diferencia en el poder estructural; se plantea la ecuación donde la corrupción estructural es igual al abuso de poder (*AP*), más impunidad (*I*), menos participación ciudadana (*PC*): $C = AP + I - PC$.

Las dos variables relevantes que se identifican, son la impunidad y la participación ciudadana. En el primer caso, tratar de medir la impunidad, podríamos acercarnos a las soluciones del problema mismo y de encontrar estrategias adecuadas para combatir la corrupción; el Centro sobre Impunidad y Justicia de la UDLAP, ha presentado desde 2015 ejercicios académicos para medir en una muestra de países la

impunidad, México ocupa el lugar 60 de 69 países estudiados en el Índice Global de Impunidad 2020 (CESIJ-UDLAP, 2020).

En relación a la variable de la participación ciudadana, la ecuación de la corrupción estructural nos muestra una relación negativa, la pérdida del poder ciudadano que se refleja en un distanciamiento con la clase política. Sin embargo, en el caso de México, se han presentado avances en esta materia, en la discusión para la aprobación de los imperativos legales del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la ciudadanía organizada mediante grupos de interés y de presión, jugaron un papel fundamental. Incluso dentro del SNA existe la figura del Comité Coordinador, encabezado por un ciudadano que de acuerdo a la Ley en la materia es la “instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción”.

También se contempla un Comité de Participación Ciudadana que será la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del propio SNA. Bajo estos aspectos, el combate a la corrupción se ciudadaniza, pero es necesario que la sociedad en su conjunto tenga una responsabilidad moral y social para evitar los actos de corrupción en el ámbito público y privado.

En relación a la variable del abuso de poder, cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad del que dispongan los actores para tomar una decisión que atente contra el bienestar social y privatice los beneficios públicos, mayor será la pérdida de eficiencia de la gestión pública, por lo tanto, es necesario seguir trabajando en mejorar la actuación de los sistemas de control tanto interno como externo sobre las autoridades y empleados públicos. En este aspecto, la fiscalización superior juega un papel de trascendencia, los resultados de la fiscalización deben traducirse en a) mejorar la percepción de la ciudadanía en el fenómeno de la corrupción y el tráfico de influencias, que se traducen en capturar al gobierno para fines particulares, b) en generar la confianza en los organismos gubernamentales e interactuar social y económicamente con el sector público.

Algunos análisis que plantean determinar el tipo de incidencia en el fenómeno de la corrupción por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con base en la identificación de sus fortalezas de independencia, capacidades institucionales y utilidad de sus resultados, muestran para el caso de México, que no hay evidencia empírica que identifique incidencia positiva en el combate de la corrupción (Ortiz & Cruz, 2016), sin embargo, hay un camino importante en el impacto sobre la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno.

En este sentido, el Sistema Nacional Anticorrupción puede aportar una respuesta a este gran problema que conlleve la aplicación de

sanciones a todo aquel actor público y/o privado que actúe en contra de la legalidad.

Lo anterior, nos lleva a reflexionar sobre el impacto de los resultados del proceso de fiscalización, así como los reportes que se deriven de ellos, son un elemento fundamental para el control parlamentario y generan recomendaciones de políticas públicas. Es decir, el proceso de fiscalización a los entes de poder debe fortalecer el proceso democrático. En este sentido, hay evidencia empírica que muestra que los países con mayor número de herramientas de fiscalización (estas herramientas de fiscalización pueden agruparse a lo largo de dos dimensiones diferentes: de forma interna y externa al poder legislativo) son por tanto más democráticos (Pelizzo & Stapenhurst, 2009).

La evidencia empírica sostiene la pretensión de que el potencial de fiscalización,¹ medido con base en el número de herramientas de fiscalización, puede ser un determinante de la condición democrática de un país. Al analizar la relación entre democracia y fiscalización, el resultado es siempre que la democracia se ve afectada por el potencial de fiscalización (Pelizzo, 2009).

Conclusiones

Es necesario continuar con los esfuerzos de consolidación de los procesos de fiscalización, con la finalidad de proveer informes y reportes que sean un insumo para fortalecer el control legislativo, contando con instrumentos que lleven a tomar mejores decisiones en el proceso de planeación, programación y presupuestación, así como para el proceso legislativo, mejorar la eficacia de las políticas y programas públicos, la rendición de cuentas, fortalecer el estado de derecho y el combate al fenómeno de la corrupción.

Con base en el diagnóstico y la evidencia empírica, una de las opciones factibles de implementar para combatir la corrupción es la fiscalización basada en un esquema complementario de moralidad y técnica; es decir, un proceso de aprendizaje y asunción del *ethos* por parte de los servidores públicos.

Referencias

- CESIJ-UDLAP. (2020). *Índice Global de Impunidad 2020*. Puebla: UDLAP. Obtenido de <http://www.udlap.mx/cesij/resultadosigi2015.aspx>.
- Klitgaard, R. (Marzo de 1998). *International Cooperation Against Corruption*. Finance & Development.

¹ Para autores como Pelizzo y Stapenhurst el potencial de fiscalización se puede medir con base en el número de herramientas de fiscalización disponibles para una legislatura en un país dado. Se considera que la *auditoría general* es un aspecto esencial para llevar a cabo las otras herramientas de fiscalización.

- Ortiz, Jorge A., & Cruz, José. A. (june-december de 2016). *Impact of Supreme Audit on the phenomenon of corruption: an international empirical analysis*. Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review, 1(3), 34-59. Obtenido de <http://iipgg.cucea.udg.mx/?q=publicaciones>.
- Pelizzo, R. (2009). *Reconsideración de la Fiscalización y la democracia*. En R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, L. V. Trapp, & B. Mundial (Ed.), *Fiscalización legislativa y presupuesto. Una perspectiva mundial*. Colombia: Mayol.
- Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2009). *Herramientas para la fiscalización legislativa: la investigación empírica*. En R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson, L. V. Trapp, & B. Mundial (Ed.), *Fiscalización legislativa y presupuesto. Una perspectiva mundial*. Colombia: Mayol.
- Schater, M., & Anwar, Shah. (2004). *Combating corruption: Look before you leap*. The World Bank.
- Sandoval-Ballesteros, I. E. (2013). *From institutional to structural corruption: Rethinking accountability in a world of public-private partnerships*. Edmond J. Safra Research Working Papers (33).
- Tanzi, V. (December de 1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. (I. M. Fund, Ed.) IMF Working Papers, 45(4).

La Gobernanza de los Datos Personales *Governance of Personal Data*

Manuel Ballester Fernández*

Resumen

El manejo ético de actos personales en la creciente digitalización, ha hecho necesario el reconocimiento de derechos tales como: acceso a datos personales, información y comunicación de su uso, derecho al conocimiento y al olvido, protección de la propiedad intelectual, derecho a la no discriminación algorítmica, o el derecho a solicitar intervención humana.

Palabras clave

Ética, datos personales, inteligencia artificial, derechos digitales.

Summary

The ethical management of personal acts in the growing digitization has made it necessary to recognize rights such as: access to personal data, information and communication of its use, right to know and be forgotten, protection of intellectual property, right to not algorithmic discrimination, or the right to request human intervention.

Keywords

Ethics, personal data, artificial intelligence, digital rights.

Introducción

El pasado 28 de enero se celebró el Día Europeo de la Protección de Datos, fecha que conmemora la firma del Convenio 108 adoptado por el Consejo de Europa en 1981. Este acuerdo internacional, jurídicamente vinculante en su ámbito de actuación, fue el primer instrumento adoptado con el fin de garantizar el adecuado tratamiento de la información de carácter personal de sus ciudadanos.

* Presidente de la Word Compliance Association, Capítulo México.

Muchos han sido los aspectos que cambiaron durante estas décadas en cuanto a la recopilación, el almacenamiento y el uso de los datos personales, especialmente los relativos a las empresas de servicios de identificación y autenticación destinados al acceso a productos y servicios. Incluso el reconocimiento biométrico ha sido incluido en estas regulaciones, en tanto que su uso ha dejado de ser esporádico y se ha incorporado progresivamente a la vida cotidiana, abriéndose un debate en torno a la efectividad de su uso y a la garantía del mantenimiento de la privacidad de las personas.

La responsabilidad de los usuarios en la protección de sus datos es esencial, y un aspecto a considerar es la creación y la gestión de contraseñas y para ello la adecuada selección de las plataformas que utilicen para su identificación. Este aspecto afecta tanto a las empresas como en particular a la gente corriente, en tanto que la gestión doméstica de los datos personales en *apps* y *webs* afecta a colectivos vulnerables, sean nativos digitales como no digitales.

La aparición de los gestores de contraseñas especializados ha sido una de las respuestas tecnológicas al reto de crear contraseñas adecuadas, aun cuando no son infalibles. Son numerosos los ejemplos de *hackers* que aprovechan las brechas de seguridad de los gestores a fin de secuestrar datos personales que facilitan el acceso a aplicaciones y servicios en la red. La oferta de las empresas generalistas que funcionan como proveedores de identidades, como Google, Facebook o Apple, aun cuando ofrecen un plus de comodidad eso no implica la falta de riesgos para asegurar la privacidad en los accesos de los usuarios.

Otra controversia procede del uso de imágenes sin el consentimiento de los involucrados, asumiendo que la ingente masa de información procedente de Internet y de las redes sociales sirve de base para la creación de *software* con diferentes fines. El reciente caso del *Clearview AI*, la empresa que aportó al Gobierno ucraniano la herramienta de reconocimiento facial para reconocer a víctimas de los ataques rusos, es paradigmático, ya que su base de datos global incluye más de 20,000 millones de imágenes utilizadas sin conocimiento y autorización de los involucrados.

Los derechos digitales

La creciente digitalización de la sociedad demanda normativas y acuerdos éticos que garanticen los derechos de los ciudadanos en este ámbito. Los escenarios generados por el avance tecnológico han dado lugar a la emergencia de riesgos sociales que obligaron a adaptar los ordenamientos jurídicos vigentes a las nuevas circunstancias. Esta salvaguarda es especialmente necesaria ante los efectos aún no determinados de la aplicación de la Inteligencia Artificial en los distintos ámbitos de la realidad.

Con ese ánimo, España adoptó en 2021 la Carta de Derechos Digitales que aplican al espacio digital los derechos recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobados por la ONU en 1948. El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona contemplado en el punto 3 de esta Carta de Derechos Digitales, considerando en los derechos humanos fundamentales el derecho digital. En este contexto, se entiende como derechos digitales aquellos vinculados a la privacidad y a la libertad de expresión y al acceso universal y el uso adecuado de Internet, de las redes de comunicación y de cualquier dispositivo electrónico, evitando la brecha digital entre personas y empresas.

Los riesgos inherentes al desarrollo de la sociedad tecnológica son globales y sus desafíos demandan la adopción de mecanismos que disminuyan los efectos no deseados inherentes a su uso. Mitigar estos efectos implica asumir una ética digital aplicada a los espacios reales y virtuales que prevenga la transgresión de derechos de los ciudadanos y de las organizaciones.

La Carta de Derechos Digitales en España, ¿qué es y para qué sirve?

La protección de los derechos individuales y colectivos de las personas, recogidos en la Constitución, y el reconocimiento de los derechos digitales se encuentran regulados por varias normativas, tales como el Real Decreto-ley 28/2020, de 23 de septiembre de 2018, de trabajo a distancia, y, especialmente, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de 2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, en particular, su Título X, que adapta el derecho interno español a la regulación europea según el Reglamento General de Protección de Datos aprobado el 24 de mayo de 2016.

A fin de adaptar el marco jurídico existente a los vertiginosos cambios de la realidad digital y virtual, y de adoptar una ética digital que evite la vulneración y la puesta en riesgo de los derechos humanos, España aprobó la Carta de Derechos Digitales el 14 de julio de 2021. La Carta da respuesta a uno de los mandatos de la Agenda España Digital 2025, presentada en 2020 en el marco de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021.

La Carta es un texto de referencia que aspira a situarse en la vanguardia internacional en la protección de derechos de la ciudadanía. De carácter descriptivo, prospectivo y asertivo, la Carta carece de carácter normativo y queda sujeta a las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico español, por lo tanto, no crea nuevos derechos fundamentales, sino que adapta al entorno digital derechos existentes y reconocidos.

Los objetivos de la Carta son tres: ser una guía para futuras propuestas legislativas, constituirse como marco de referencia para la acción de todos los poderes públicos, y servir de inspiración para el desarrollo de políticas públicas más justas que protejan a la ciudadanía. Asimismo, la Carta define diez derechos digitales: acceso universal e igualitario, libertad de expresión, información y comunicación, privacidad y protección de datos, derecho al anonimato, derecho al olvido, protección del menor y propiedad intelectual. Algunos considerandos tienen carácter pionero, como el derecho a la no discriminación algorítmica y el derecho a solicitar intervención humana. La Carta incluye un apartado de garantías y eficacias.

La Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales

En respuesta a las dinámicas derivadas de la transición tecnológica, el 26 de enero de 2022 la Comisión Europea presentó el proyecto de Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital con el que pretende crear un marco de referencia común en la UE. Se espera su aprobación por el Parlamento y el Consejo en el verano de 2023.

El texto tiene carácter declarativo y su principal objetivo es “promover una vía europea para la transición digital que sitúe a las personas en el centro”. Su objetivo redunda en la aplicación de los valores de la transformación digital y en los derechos fundamentales de la ciudadanía en el mundo digital y virtual. En este contexto, la contribución de la Carta de Derechos Digitales española ha sido inspiradora.

Conclusión

La protección de los datos personales es un elemento clave en el actual contexto tecnológico y es responsabilidad de todos evitar su mal uso y cumplir la normativa sobre su protección. Varios son los mecanismos que aseguran este cometido, entre los que destacan:

- Responsabilidad proactiva: las organizaciones deben tanto cumplir con la normativa como tomar la iniciativa y demostrar que lo hacen, empleando auditorías o certificaciones de sus procesos.
- Delegado de Protección de Datos: figura relevante dentro de las organizaciones dedicada a orientar su compañía asegurando el cumplimiento de la normativa. Además de tener conocimientos de privacidad, riesgos, controles y estar al día en materia de protección de datos, el delegado ejerce de nexo de contacto con la Agencia de Protección de Datos, los titulares de datos personales y las asociaciones de profesionales en la materia.
- Principio de transparencia: implica que los titulares de datos personales deben ser informados de manera clara, concisa,

precisa y entendible sobre sus derechos y el tratamiento esperado de sus datos.

- Respetar y aplicar los derechos de los afectados: necesario especificar y respetar los derechos de los titulares de datos personales. No obstante, en caso de que sean vulnerados, estos últimos han de informar a los titulares, a la Agencia de Protección de Datos, y ejecutar un plan de acción que mitigue el riesgo producido.
- No enviar comunicaciones sin el consentimiento del interesado.
- Medidas organizativas y técnicas necesarias para evitar brechas de seguridad: la normativa incluye entre sus medidas la obligatoriedad de mejorar la capacidad de prevenir y minimizar los riesgos derivados del tratamiento de la información.
- Respetar los derechos digitales de los trabajadores: se refiere a la no obligación de los trabajadores a utilizar dispositivos electrónicos con motivos profesionales fuera de su horario laboral.

Aplicar estas medidas en el entorno empresarial será cada vez más relevante, considerando los efectos esperados en las organizaciones y entornos de los nuevos avances tecnológicos, especialmente los relacionados con el desarrollo de la Inteligencia Artificial, los sistemas de identificación biométrica y la gestión federada de identidades.

Referencias

Ley Orgánica 3/2018. España (05 de diciembre de 2018). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>

Pascual M. (14 de julio de 2021). *El Gobierno presenta una Carta de Derechos Digitales para guiar las futuras políticas tecnológicas*. El País. Recuperado el 20 de agosto de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/tecnologia/2021-07-14/el-gobierno-presenta-una-carta-de-derechos-digitales-para-guiar-las-futuras-politicas-tecnologicas.html>

Real Decreto-ley 28/2020. España (23 de septiembre de 2020) Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/09/22/28/con>

El compliance como herramienta de transparencia y desarrollo

Compliance as a tool for transparency and development

Javier Sabino Portocarrero Garduño*

Resumen

En este artículo se define el concepto de compliance en el sector público, como herramienta para el cumplimiento de objetivos y análisis de riesgos de corrupción.

Palabras Clave

Compliance, oficial de cumplimiento, corrupción, análisis de riesgos.

Abstract

This paper define the compliance concept in the public sector as a tool for achieving objectives and analyzing corruption risks.

Keywords

Compliance, compliance officer, corruption, risk analysis.

Introducción

En primer término quisiera comentar el punto fundamental de la Palabra *COMPLIANCE*; esta palabra anglosajona al traducirla al español su significado es el de cumplimiento. Sin embargo, la definición de este término ha generado algunas confusiones una de las cuales es el de crear un programa para cumplir con toda la normatividad legal a la que está sujeta una organización.

Otra confusión se genera al llamarle *Corporate Compliance*, ya que nos lleva a pensar en las empresas del sector privado.

* Contador Público y Maestro en Impuestos. Presidente de la Comisión de *Compliance* en el Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca, A.C.

En mi opinión el *Corporate Compliance* o solamente *Compliance*, es un sistema que generan las organizaciones para el cumplimiento de sus objetivos. Por lo tanto lo debemos de analizar desde dos puntos.

El primero, la normatividad Interna como es: Estatutos Sociales, Misión, Visión, Políticas de Integridad, etc., es decir todo aquello que de manera interna se crea para el buen funcionamiento de la organización.

El segundo, la normatividad externa; Leyes, Reglamentos etc. Estos que obligan a la empresa a cumplir para su funcionamiento de cara a la sociedad.

El surgimiento de la labor del *compliance*, o cumplimiento normativo, no es un acontecimiento nuevo en México, pero se enfrenta al desafío del cabal entendimiento sobre qué es el *compliance*, el contexto de su génesis y las fundamentales divergencias entre el ejercicio del quehacer local, comparado con los pioneros anglosajones que lo erigieron.

De acuerdo con Josephson (2014), un antecedente del *compliance* que no puede pasar desapercibido es la firma en 1977 de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero,¹ que imponía la responsabilidad de las empresas para evitar cometer actos de soborno y corrupción.

El siguiente antecedente del *compliance* y tal vez su origen formal como profesión, según la opinión de Alison Taylor (S.F.), profesora adjunta de la Escuela de Leyes de Fordham, Nueva York, se remonta al año de 1987 con la creación de las Pautas Federales de Sentencia para Organizaciones (FSGO), por sus siglas en inglés).

Las FSGO detonaron las políticas y los procedimientos como los conocemos al día de hoy para que las organizaciones no violaran leyes ni normas, y se adhieran a principios éticos que salvaguardaran la integridad el sistema financiero de los EE. UU., a luz de los eventos acontecidos en esa década.

Los requerimientos de las FSGO fueron las que dieron origen a la figura del responsable de velar por su cumplimiento: El oficial de cumplimiento. Esta nueva figura tendría como responsabilidad el revisar o redactar nuevos códigos de conducta, políticas y procedimientos, programas de capacitación, evaluaciones de riesgos, y establecer líneas directas de denuncia.

Ahora bien, estos antecedentes incitan a la reflexión sobre si aquellas funciones por normatividad que recaen actualmente sobre la figura del oficial de cumplimiento,² que tienden a estar más enfocadas hacia el régimen de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT), contemplan a su vez la prevención de actos de soborno y/o corrupción en las organizaciones, programas de ética/ conducta o exposición a sanciones internacionales.³

¹ FCPA por sus siglas en inglés

² Traducción del término *compliance officer*. Como ejercicio, bastaría realizar un análisis minucioso de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el Art. 115 de la Ley de Instituciones de Crédito

³ Definidas conforme al Derecho Internacional, con sustento de la Carta de las Naciones Unidas Art. 39 y 41.

Lo cierto es que la normatividad actual, por ejemplo para instituciones de crédito, establece las mínimas funciones y obligaciones de la figura del oficial de cumplimiento, pero tampoco limita su campo de actuación por lo que abre la puerta a una labor holística de delitos financieros, ética y conducta, por mencionar algunos.

- En la comprensión de los orígenes del *compliance* se sustenta hacia dónde debe dirigirse el futuro de la organización, teniendo como tema urgente la innovación y la era digital que trae consigo retos a la protección de datos personales, la ciberseguridad y el entendimiento de nuevas tecnologías como lo es la cadena de bloques (o *blockchain*), contratos inteligentes, monedas virtuales, entre otros.

El *compliance* en el Sector Público

El Sector Público

En la opinión de Carlos Requena y Carlos Miguel Gómez (S. F.), la adopción de un sistema de *compliance* no sólo beneficia al empleado público, previniendo su posible actividad delincencial derivada del desconocimiento de las leyes o de los alcances de sus responsabilidades en el cargo, sino que contribuye de manera directa a poner un candado más a la corrupción que, como se ha señalado por el actual gobierno, es el caldo de cultivo de la delincuencia y, concomitantemente, de la inseguridad que aqueja a nuestro país.

Es por ello que se sugiere a las Administraciones públicas analizar la factibilidad de implementar dicho enfoque tomando como base las mejores prácticas del sector privado, entre las que destacan el *Compliance Officer*; el Programa de *Compliance*; la gestión de riesgos penales y las políticas internas de prevención delictiva, así como el análisis de los costos de cumplimiento y de incumplimiento de la normatividad.

Se considera que para adoptar la función de *compliance* al interior del sector público mexicano, será indispensable que las dependencias y las entidades de la administración pública en los tres ámbitos de gobierno, desarrollen las capacidades necesarias para el diseño y la implementación de programas explícitos de *compliance* para la gestión de riesgos legales y penales, situación por la cual se deberán tomar como referencia las mejores prácticas del sector privado, y se deberá establecer una estrecha vinculación con los organismos especializados en esta materia, entre los que destacan: la *World Compliance Association*; el Comité de *Compliance Managers* de la *International Chamber of Commerce* Capítulo México; la Asociación Mexicana de Profesionales de Ética y Cumplimiento, y la Asociación Mexicana de Integridad y *Compliance*.

Otro de los retos que se deberá enfrentar para la implementación del *compliance* penal en el sector público mexicano será establecer, en el marco jurídico, la responsabilidad penal de las dependencias, las entidades y las empresas productivas del Estado. A diferencia de otros países, como España, la responsabilidad penal en México solamente abarca a las empresas privadas, no a las entidades públicas, sin haber una razón jurídica para hacer esta distinción.

Asimismo, consideramos que será necesario continuar con el estudio sobre la forma en que otros países han adoptado la función de *compliance* en el sector público, en particular en la región de América Latina y el Caribe, como son los casos de Brasil, Chile y Argentina, con la finalidad de identificar mejores prácticas, obstáculos comunes y lecciones aprendidas. Cabe señalar que la propuesta de adoptar la función de *compliance* en el sector público mexicano cobra especial relevancia en el marco de la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), formalizado constitucionalmente en 2015, ya que permitiría contar con elementos concretos y específicos para garantizar el debido cumplimiento normativo, a fin de coadyuvar directamente al combate a la corrupción.

De los datos de las diferentes organizaciones en México sobre presuntos actos de corrupción se tiene la siguiente información.

En la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2021, elaborada por el INEGI, se señala que el 86.3% de la población consideró frecuentes actos de corrupción en las instituciones del gobierno estimando una cantidad de 9,500 millones de pesos, equivalente a 3,044 pesos promedio por persona.

Gran parte de los problemas de corrupción en el sector público pudieran ser mitigados al establecer programas de *compliance*, ya que inmiscuye a toda la organización y promueve el sacar lo mejor de los servidores públicos en sus cargos en las diferentes organizaciones.

Un ejemplo claro es en el área de adquisiciones que gran parte de los actos de corrupción se generan desde la requisición de los bienes y servicios; las bases de licitación contienen candados para beneficiar a ciertos proveedores, esto puede ser subsanado con dejar como política de adquisiciones el apoyo externo de los posibles competidores en la licitación o a través de convenios con las cámaras empresariales.

¿Cómo implementar *compliance*?

Primero debemos dejar claro que el *compliance* no es una moda, sino que es toda una cultura de cumplimiento general, objetivo y que el líder de la organización debe de estar 100% convencido de su importancia; de otro modo su implementación será sólo una carga extra de trabajo. Segundo, es la interacción entre los miembros de la organización para

poder analizar las fortalezas y debilidades para sumergirse y conocer a la organización.

Tercero, partiendo del conocimiento de la organización, hacer un análisis con enfoque basado en riesgos con el objetivo de descubrir cuáles son los puntos más vulnerables y así iniciar con esas áreas de oportunidad para mitigar riesgos *catastróficos*.

De manera conjunta desarrollar las políticas como El manual de Organización y funcionamiento, políticas de recursos humanos tanto de contratación como de capacitación; establecer el código de ética y conducta y socializarlo debidamente, sistemas eficaces de control y vigilancia y mecanismos que aseguren la transparencia.

En conclusión

El *compliance* es una herramienta de suma utilidad en la actualidad, no es una moda, sino una necesidad urgente de atender; puede ser utilizada tanto por el sector público como el privado. Sin embargo, el punto más importante es que la persona o grupo de personas que dirigen o administran la Organización deben de estar perfectamente convencidos de su importancia.

Referencias

- Josephson, M, J.D. (Enero- Febrero, 2014). *History of the Integrity, Ethics and Compliance Movement: A cautionary tale for CEOs and corporate directors*. De Health Care Compliance Association. Recuperado el 14 de mayo de 2019. <https://assets.corporatecompliance.org/portals/1/PDF/Resources/ethikos/past-issues/2014/scce-2014-01-ethikos-josephson.pdf>
- Requena, C. y Gómez, C. (Sin Fecha). *El Compliance en el Sector Público Mexicano: Un área de oportunidad para garantizar el debido cumplimiento en las entidades y los programas gubernamentales*. Recuperado el 14 de mayo de 2019. Disponible en COMPLIANCE_SectorPublico_vF.pdf (requena.org.mx)
- Taylor, A. (Sin Fecha). *Compliance Officer Day, The Future of Ethics and Compliance*. De Health Care Compliance Association. Recuperado el 14 de mayo de 2019. <https://www.complianceofficerday.com/future-of-ethics-compliance/>

El funcionario ético: Un dique
ante el político corrupto
*The ethical official: A barrier
against corrupt politicians*

Oscar Diego Bautista*

Resumen

Este artículo destaca la importancia del perfil ético en todo servidor público. Cuando el funcionario posee valores y los torna en principios, estos se reflejarán en su conducta diaria. Cuando los valores éticos se interiorizan y enraízan, brota el bien interno o espíritu de servicio. Personal de servicio público de este nivel puede enfrentarse a múltiples manifestaciones de la corrupción y no ceder. El reto está en lograr cada paso del proceso ético (comprensión, interiorización, ejecución) hasta alcanzar el bien interno o espíritu de servicio.

Palabras clave

Servidor público, bien interno, espíritu de servicio, corrupción, política, administración, administración pública, ética.

Summary

This article high lights the importance of the ethical profile in all public servants. When the official has values and turns the min to principles, these will be reflected in his daily conduct. When ethical values are

* Oscar Diego Bautista es doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), maestro por la Universidad Internacional de Andalucía (UIA); maestro por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM.

Desde 2009 es Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT Nivel II de III.

Su línea de investigación es en Ética Pública, Buen Gobierno y prevención de la corrupción. Bajo esta línea ha realizado diversos proyectos de investigación y escrito diversos artículos científicos publicados en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Ha impartido conferencias, cursos de formación, organizado foros, coloquios, jornadas en esta materia. En esta línea, es autor de varios libros y artículos.

internalized and rooted, the internal good or spirit of services prouts. Public service personnel at this level can face multiple manifestations of corruption and not budge. The challenge is to achieve each step of the ethical process (understanding, internalization, execution) until reaching the internal good or spirit of service.

Keywords

Public servant, internal good, spirit of service, corruption, politics, administration, public administration, ethics.

Introducción

Desde las últimas décadas del siglo XX, numerosos miembros de los gobiernos y administraciones públicas del mundo han estado inmersos en el desprestigio y la desconfianza (OCDE, 1997). Una causa de ello son los múltiples escándalos de corrupción salidos a la luz pública cuyos protagonistas son aquellos cuya función es servir a la sociedad y no servirse de ella, a saber, políticos y funcionarios.

Los políticos se hallan en la esfera de la Política; los funcionarios en la Administración. La Política es la disciplina encargada del estudio y ejercicio de la autoridad, por tanto, toma las decisiones, ejerce el mando. Aristóteles denominó a la Política como la “ciencia reina”. Por su parte, la Administración se encarga de ejecutar lo que la Política decide, es decir, la obedece.

Administración, en su origen etimológico, se forma del prefijo “ad” que significa “hacia” y “dirección”; y de “ministratio” palabra que a su vez viene de “minister” que significa “subordinado” o “sirviente”, contrario a “magister” que significa “maestro” o “superior”.

La etimología del concepto administración señala que existe una relación de autoridad entre dos partes, y que hay dos elementos indispensables para el ejercicio de ésta: el mando y la obediencia.

Las disciplinas que realizan las tareas de dichos elementos son: la Política y la Administración. Encontramos así una doble e indisoluble naturaleza en la Administración pública: la política y la administrativa. De ahí que todo administrador público deba saber de política.

El conocimiento de la Ética, de sus valores y principios, como parte de la formación de políticos y administradores o funcionarios públicos, se ha descuidado, omitido o ignorado, dando paso a conductas plagadas de antivalores. De esta manera, la codicia, la avaricia, la mentira, así como otras muchas prácticas corruptas han sido cada vez más comunes en el espacio público. De ahí que políticos y funcionarios sean figuras en las que hay que poner el foco de atención.

Hay que recordar una y otra vez, que la misión de cualquier Estado, de un Buen Gobierno y de las Administraciones Públicas es trabajar por el bien común. Por ejemplo, en España, el artículo 103 de su

Constitución establece lo siguiente: “La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales”. Por su parte, el Estatuto de la Función Pública de Francia señala que “El poder público debe estar al servicio del interés general.”

En tanto no exista un esquema, modelo o sistema que garantice que aquellos que ejercen la política, es decir los políticos, posean una verdadera integridad y respondan al bien común, la responsabilidad de garantizar la adecuada marcha del Estado y sus instituciones hacia el logro de objetivos y metas para el bien de la comunidad descansa en los administradores o funcionarios públicos. Estos tienen la responsabilidad de operar correctamente a las instituciones públicas.

El funcionario público existe para garantizar que los fines del Estado se cumplan frente a intereses individuales o de grupo que buscan satisfacer sus intereses personales mediante múltiples formas de corrupción en el seno del propio gobierno: desvío de recursos, patrimonialización de lo público, derroche, tráfico de influencias, etcétera.

Entre los principales propósitos que tiene todo Estado, se encuentran los siguientes: formar al buen ciudadano; garantizar justicia para las partes que componen el Estado; satisfacer de la mejor manera posible las necesidades de los ciudadanos; lograr el bien común o bienestar de los individuos, para que estos tengan una vida buena y feliz; atender a la virtud a través de la educación; generar riqueza para garantizar la autosuficiencia; conservar la constitución, entendida ésta como la forma o sistema de gobierno de una unidad política, pues la alteración o cambio de la constitución implica destrucción o alteración del Estado original.

Un buen funcionario público se guía por principios acordes a la naturaleza del Estado al que pertenece; por un lado, los plasmados en un marco jurídico constitucional y, por otro, el código de ética o Código de gobierno establecido.

En el caso de México, los principios establecidos en el artículo 109, párrafo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que guían la conducta de los servidores públicos son estos: “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”. Por su parte, el Código de Ética de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2022, establece los siguientes principios: respeto a los derechos humanos, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia y transparencia.

Cuando los valores éticos se comprenden e interiorizan hasta tornarse en principios, se está forjando el bien interno o espíritu de servicio. El personal de servicio público que ha llegado a este nivel, en palabras de Platón, es un “guardián del Estado”, por lo tanto, no roba, no miente, no estafa, no es cómplice de tramas perversas, es decir, no se presta a situaciones indebidas ni delictivas, por el contrario, puede

enfrentarse a las múltiples manifestaciones de la corrupción sin ser persuadido a sumarse a ellas.

El funcionario ético: un dique a la corrupción

Un ejemplo de cómo el funcionario puede convertirse en un dique a la corrupción y frenar así al político corrupto fue vivido en carne propia por el profesor Narciso Pizarro, quien lo narró en su curso del Doctorado en Gobierno y Administración Pública (2001-2002) en la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Después de un cambio de gobierno, se presentó un nuevo político a su puesto y, con actitud soberbia y sin conocer del todo las responsabilidades y marco normativo de su nuevo cargo, declaró: “De ahora en adelante las cosas se van hacer a mi manera”, y enumeró una serie de cambios que quería realizar conforme a su criterio, aun en contra de las normas institucionales. Actos que, sin duda, le generarían beneficios personales.

Entonces, yo, como funcionario de carrera, es decir, definitivo en mi cargo y con amplia experiencia en la función pública, le respondí “Mire usted, nosotros los funcionarios, los que nos preparamos arduamente para ganar una plaza por concurso de oposición¹ y contamos con experiencia sobre cómo se realizan las funciones, estamos aquí para orientar, enseñar y asesorar a políticos como usted, para que las cosas se hagan bien, de acuerdo a la norma y no cometan errores ni mucho menos arbitrariedades, ya que muchas veces los políticos desconocen cómo funcionan u operan los organismos públicos. Así que le propongo que trabajemos en equipo a fin de alcanzar, en armonía, los objetivos institucionales. En caso contrario, si se mantiene en la posición de realizar actos indebidos e ilegales, además de que no le vamos a obedecer por ir contra la norma, le denunciaremos”.

Del ejemplo anterior se puede deducir que un servidor público con ética:

- Posee una adecuada formación, lo que le da conocimiento y seguridad.
- Conoce, interioriza y aplica los distintos valores éticos del servidor público.
- Siente orgullo por su profesión y la defiende con dignidad.
- Posee una cultura de la legalidad, por lo que actúa con apego a las normas.

¹ Para ingresar al servicio público en España, el aspirante se tiene que presentar a un concurso de oposición en el que sólo los mejores obtendrán una de las plazas ofertadas. Una vez ganado el concurso, se tiene trabajo permanente en el servicio público.

- Posee valentía para enfrentarse a un político.
- Obedece, pero con responsabilidad, no ejecuta caprichos personales e ilegales.

De esta manera, un servidor público íntegro posee la lealtad como un principio en su conducta. Pero no una lealtad errónea al jefe, compañero de partido, o a la camarilla política, sino a la institución y a la ciudadanía.

Un servidor público profesional con ética siente orgullo de su profesión; gallardía y *decorum* en su conducta, sin caer en el extremo de la soberbia, arrogancia o superioridad, esto es, no quita los pies de la tierra, siendo humilde en su trato.

En la jerarquía institucional se debe practicar la obediencia, es decir, todo servidor público está obligado a cumplir las órdenes que recibe de su superior jerárquico, excepto si las órdenes son manifiestamente ilegales y comprometan gravemente el interés público. El servidor público con ética tiene el deber de actuar contra toda orden que atenta contra la legalidad y la norma institucional.

La compasión, es definida en el diccionario Oxford Languages (2023) como “Sentimiento de tristeza que produce el ver padecer a alguien y que impulsa a aliviar su dolor o sufrimiento, a remediarlo o a evitarlo”. Se refiere a que el servidor público debe tener sensibilidad ante el dolor del otro, de aquel que no tiene vivienda, de aquel que está desempleado, de aquel al que no le alcanza para comer. Dicho coloquialmente, “debe ponerse los zapatos del otro” para sentir su dolor y contribuir a resolverle o ayudarle a paliar su situación.

Es de señalar que en las Administraciones Públicas de países desarrollados, mérito, capacidad y aptitud moral son elementos fundamentales para ingresar a la función pública. España es ejemplo de ello al incorporar a la Constitución Política las categorías de mérito y capacidad.

La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (Constitución, art. 103, 3).

Por su parte, la República de Francia no sólo pone énfasis en la carrera de los funcionarios sino en las cualidades éticas. El Estatuto de la Función Pública de ese país señala al respecto lo siguiente:

El poder público, que debe estar al servicio del interés general en todas sus formas, contrata a sus empleados de acuerdo a

una aptitud moral y a conocimientos técnicos particulares. Estos son entonces investidos en una situación estatutaria de derecho público, nombrados para un empleo permanente y titulados en el grado de un escalón jerárquico (Minaudier, s/f, p. 3).

Cuando la ética se ausenta del servicio público

En sentido contrario a lo señalado, en las administraciones públicas en vías de desarrollo, la designación de funcionarios está sujeta a los vaivenes derivados de los cambios de gobierno así como al *Spoil System* o sistema de botín. Esto significa que los cargos son designados a capricho o voluntad de quien en cada periodo ocupa los cargos altos y medios.

Bajo este contexto, se nombra o designa para los cargos principalmente a parientes y amigos, practicando de ese modo el nepotismo. Al ser esto así, son nombrados personas con capacidad o sin ella; con estudios o sin estudios; con experiencia profesional o sin ella. También existen casos de individuos con algún tipo de estudios, pero sin vinculación alguna con la función que va a desarrollar en el cargo, como demuestra el siguiente ejemplo:

(...) en febrero de 2017 se dio el nombramiento en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) a Edith Arrieta Meza, como subdirectora Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial de Biodiversidad de los Organismos Genéticamente Modificados, siendo su grado de estudios el de licenciada en diseño de modas (Diego, 2021, 70)

Al no existir un profesionalismo en los cargos, se genera mediocridad en los servidores del estado, la cual impide la buena marcha de las Administraciones Públicas, lo que a su vez genera un mal servicio, ineficiencia, ineptitud, incumplimiento de metas, planes y programas. Bajo este escenario, se gesta un caldo de cultivo para diversas prácticas corruptas.

Deberes de los funcionarios con ética

Todo personal que participa de la función pública debe ser consciente que el servicio público, por definición, es la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos.

El servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y, por lo tanto, tiene una responsabilidad y un compromiso con ella. Los políticos, junto con su equipo de funcionarios y técnicos, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos. Para eso se propusieron los

políticos siendo candidatos. Por eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos (Diego, 2019, 14).

Pero, para el cumplimiento de las tareas, se requiere que los servidores públicos se acompañen de una buena conducta y esto sólo es posible si poseen valores éticos.

“(…) el trabajo en la función pública también tiene determinadas consideraciones de orden moral a las que deben sujetarse los agentes públicos. En este sentido, además de los deberes clásicos a que se refieren las normas sobre la materia, debe subrayarse que el plus de responsabilidad que gravita sobre el trabajo al servicio de las Administraciones encierra una fuerte carga de dimensión ética. En efecto, el trabajo al servicio objetivo de los intereses generales implica una serie de características como imparcialidad, honestidad, integridad, entre otras. Del mismo modo, es menester señalar que el trabajo al servicio objetivo de los intereses generales conlleva una especie de sensibilidad frente a los derechos y libertades ciudadanas, una apuesta por el bienestar integral de los ciudadanos y un deseo de hacer las cosas bien hechas, porque los funcionarios estamos en contacto con los asuntos de todos, con los asuntos de la comunidad (Rodríguez-Arana, 2005, 119).

De esta manera, la Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política.

Aunado al compromiso de trabajar por el bien común que va implícito en la misión de las Administraciones Públicas, existe el juramento al cargo. El Artículo 87 de la Constitución de México señala lo siguiente:

El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión (...) la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande.

Dicho juramento no es exclusivo del presidente del país, también lo realizan mandos medios y superiores de la Administración pública. El juramento se originó por la necesidad de garantizar lealtades de los

funcionarios al gobierno en turno, debido a que la traición ha sido una constante en la historia de Gobiernos y Administraciones Públicas.

Sin embargo, la inclusión del acto, de jurar el cargo no ha podido frenar que esas lealtades se hayan distorsionando, al pasar del Estado y, por ende, de la ciudadanía, a la lealtad a la camarilla o grupo partidista que llega al poder. Una persona, cuando carece de valores, puede jurar y rejurar y no sentir ningún compromiso al respecto.

En política, sobre todo en tiempos electorales, los aspirantes a cargos públicos prometen y juran en las campañas políticas en demasía. Una vez en el cargo, se olvidan de sus promesas. Ese mal ejemplo se reproduce en diversos actores de la sociedad, lo que a su vez va generando, como dijera la investigadora de la UNAM Sara Sefchivich, un “país de mentiras”.

Rescatar el “alma” del personal de servicio público

Si bien el fenómeno de la corrupción ha acompañado al ser humano a lo largo de su existencia, en las últimas décadas del siglo XX, los escándalos se incrementaron a raíz de las políticas neoliberales y mediante la globalización económica. Con estas formas de actuar, se dio paso a una nueva filosofía que tocó directamente al “alma” del personal de servicio público alterando su espíritu de servicio.

De esta manera, poco a poco se fue gestando una nueva generación de servidores públicos empapados de una filosofía gerencial basada en el de un espíritu privado. A dicha política la llamó Nueva Gerencia Pública (NGP), la cual comenzó a divulgarse y a ser parte esencial en la formación, capacitación y actualización de los servidores públicos. Dicha formación está impregnada de valores de índole empresarial.

El interés privado generalizado tiene sus orígenes a finales del siglo XVIII, con la Revolución Industrial, y se va desarrollando a lo largo del siglo XIX con el nacimiento del capitalismo, el cual se consolidó como un sistema económico mundial. Dicho modelo económico tiene como valores el individualismo, el egoísmo, la codicia, la avaricia, el anhelo ilimitado de riqueza y/o bienes materiales. Bajo el enfoque de la ética, estos no son en realidad valores sino antivalores. Dichos antivalores, al expandirse, han generado lo que Max Weber denominó “espíritu del capitalismo”, entendido como “La mentalidad que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo; es una actitud, un *habitus*, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con los que organiza su vida. El <espíritu capitalista> en concreto aspira a ganar dinero como un fin en sí mismo”.²

² Abellán, Joaquín (2003), “Estudio preliminar”, en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

El espíritu de capitalismo es el amor excesivo por el dinero, el cual, de ser un medio para la vida se convierte en el fin de la misma. En la sociedad capitalista, dicho espíritu es la causa que impulsa a muchas personas a la corrupción. Capitalismo y corrupción afectan a todos los ámbitos de la sociedad.

Esta nueva filosofía para el servicio público modifica el alma del servidor público, el “bien interno” o “espíritu de servicio”, como se le denominaba en la antigüedad. Al ser esto así, tanto las actitudes como las formas de operar y trabajar en el servicio público se alteraron, dando paso a una serie de antivaleores: abuso de autoridad, negligencia, injusticia, opacidad, derroche, envidia, etcétera. Todas ellas consideradas como prácticas corruptas (Diego, 2018, 29-30).

Bajo esta circunstancia, que, sin duda afecta la filosofía de servidor público, lo que se requiere es recuperar su “alma”: incorporar la ética en el perfil de los servidores públicos hasta lograr contar con personal íntegro que ponga como prioridad en su labor al otro, es decir a la ciudadanía.

Conclusiones

La excelencia y calidad en los servicios que ofrecen las administraciones públicas sólo se podrá alcanzar si se cuenta con servidores públicos con sólidos criterios éticos que constituyan un dique a las prácticas corruptas, sean éstas emprendidas por políticos o por funcionarios. La ética en los servidores públicos, usada adecuadamente, se convierte un poderoso mecanismo de control de la corrupción.

A su vez, la aplicación de valores éticos por parte de los funcionarios, es un factor para generar confianza en las instituciones públicas. Sin duda, gracias a la conducta amable, honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos, es posible elevar la calidad de la política y la gestión pública.

Una persona con ética no tiene precio, porque su sentido de vida en el servicio público no está puesto en el dinero sino en los más altos valores de la humanidad: justicia, libertad, generosidad, benevolencia y bien común.

Referencias

- Constitución Española de 1978.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018), México, Editorial Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación (2022), *Código de Ética de la Administración Pública Federal*, México, 8 de febrero.

- Diego, Óscar (2021), *Quinientos años de corrupción en México. ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí?* México, Tirant lo Blanch.
- Diego, Óscar (2019), *Ética y Política. Necesidad de un Sistema Ético Integral en la construcción de una democracia ética*, México, editorial V-Lex.
- Diego, Óscar (2018), "Rescatar el 'alma' del servidor público", En: Revista IAPEM, Núm. 99 (enero-abril), pp. 27-36.
- Diego, Óscar (2001), *La ética en los servidores públicos*, México, Universidad Pedagógica Nacional.
- Minaudier, Francois (1995), *La función pública en Francia, Servicio regional de Información*, Embajada de Francia en México.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2005) "Los deberes del personal al servicio de las Administraciones Públicas" en: Revista Andaluza de Administración Pública, octubre-diciembre, pp. 113-144.

La gestión de integridad como
combate a la corrupción
*Integrity management as a
fight against corruption*

Jaime Rodríguez Alba*

Resumen

En este trabajo analizo cómo la ética ha de construirse para el espacio público de modo integrativo -mediante gobernanza colaborativa entre actores, instituciones, etc., diversos. La construcción ética de integridad permite que el Estado y sus instituciones cumplan sus funciones, aminorando los costes que un enfoque punitivo tiene. En sintonía se explora cómo construir integridad en las organizaciones (marcos de integridad institucional), y cómo integrar la integridad en las redes de interacción institucional que suponen una sociedad (sistemas de integridad).

Palabras clave

Ética, espacio público, marcos de integridad,
sistemas e integridad, gobernanza.

Abstract

In this paper I analyze how ethics has to be built for the public space in an integrative way -through collaborative governance between diverse

* Doctor en Filosofía por la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) de España. Maestro en Sociología por la UCM (Universidad Complutense de Madrid). Actualmente se desempeña como investigador en temas de ética organizacional en el CICSyH (Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades) de la UAEMex. También es profesor de Transparencia y buen gobierno, y de Gestión del talento, negociación y resolución de conflictos en las administraciones públicas en el Máster Universitario en Dirección de la Gestión Pública de la UNIR (Universidad Internacional de la Rioja) de España. Ha sido director de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Siglo 21 de Argentina, donde actualmente es Analista del *Observatorio del Futuro*. Es autor de diversos trabajos en revistas y libros especializados en temáticas de ética pública. *Profesor en el Diplomado en ética y prevención de la corrupción de la UAEMex.*

actors, institutions, etc. The ethical construction of integrity allows the State and its institutions to fulfill their functions, reducing the costs that a punitive approach has. In tune, we explore how to build integrity in organizations (institutional integrity frameworks), and how to integrate integrity into the institutional interaction networks that constitute a society (integrity systems).

Keywords

Ethics, public space, integrity frameworks, systems and integrity, governance.

Introducción

La ética pública es relativa a la vida pública en su conjunto, por lo que no se restringe a la esfera política ni a la estatal (Merino Amand, 2013). En tanto “pública”, la ética pública se opone a la ética privada, pero no a la individual, puesto que toda ética atañe al individuo (Muguerza, 2009). La ética pública aborda al individuo en relación, esto es las relaciones del individuo en el espacio público, tanto relaciones interpersonales (ego/alter) como relaciones impersonales (relaciones sociales institucionalizadas) (Muguerza, 2009).

La ética en la gestión pública puede así entenderse como una ética del espacio público, una ética que ha de contemplar elementos importantes de ética cívica. Pero como el espacio público es un espacio en el que se desenvuelven los individuos en relación -teniendo estas relaciones ciertas estructuras de interacción y sustentándose en estructuras sociales marcadas por la diferenciación y el antagonismo-, la ética en la gestión pública no podrá desentenderse de elementos centrales de ética política.

La ética pública en el ámbito de la administración es un fenómeno complejo derivado de la enorme cantidad de variables que se interrelacionan en la producción de una conducta ética o una corrupta (Villoria, 2000, pág. 21). En la acción administrativa intervienen variables políticas, culturales y sociales. Además, la conducta del servidor público se ve traspasada por variables de tipo psicológico-moral. El grado de desarrollo de la cultura ética que exista, así como el perfil de juicio moral que el servidor ejerza son condicionantes claros de la acción. La decisión correcta no brota sólo de la reflexión prudencial sobre las diferentes combinaciones: exige además características como la medida, el juicio, la autotransformación y la capacidad de enfrentar el desgarrar que las acciones pueden tener respecto de la forma de vida imperante.

Ética en la gestión pública: ética profesional, ética cívica y ética organizacional

La administración pública tiene una doble dimensión, lo que induce una doble dimensión en la reflexión ética (Ausin, 2011: 214). Por un lado, la administración pública es una actividad orientada al interés general y el desarrollo humano (ética cívica, ética política). Por otro, es una actividad referida tanto al grupo como al individuo que administra (ética organizacional y ética profesional). De tal modo, como ética aplicada a las actividades de la administración, estamos ante una ética en la administración. Pero como ética aplicada a las organizaciones, nos situamos ante una ética de las administraciones. Potenciar esta doble vertiente de la ética administrativa exige aspirar a un cambio cultural en los modos de gestión administrativa y de gobierno, así como una revalorización del *ethos* profesional asociado a la gestión pública.

La Ética Administrativa, especificidad de la Ética Pública aplicada a la Administración, es una ética profesional. En tanto ética pretende, precisamente, romper, cuestionar y relativizar el aislamiento de las profesiones (Hortal, 2002), sacar la profesión de su dimensión estrictamente técnica y comunicarla con las problemáticas sociales que toda actividad comporta, dotándola de una necesaria reflexión sobre los fines de la acción (reflexión que excede la simple dimensión técnica, pero también la simple deontología profesional). Por ello es preciso considerar también la intersección que la ética en la gestión pública tiene con la denominada ética profesional y así como con la ética organizacional.

La ética profesional es una ética que atañe también a elementos sociales. Busca sacar a la profesión del ámbito de sí misma y situarla en el espacio público (Hortal, 2002). Puede considerarse un tipo de ética aplicada próxima a la deontología (Blackburn, 2006). Si bien puede diferenciarse la ética profesional de la deontología, en tanto ésta es más próxima a un enfoque normativo mientras la ética profesional involucra teorías de la virtud.

Las cuestiones éticas asociadas a las profesiones vinculadas a la gestión pública están unidas también a la ética organizacional, puesto que el desempeño profesional se da siempre en el contexto de la organización pública, más precisamente las instituciones públicas. Los procesos de profesionalización de la función pública han corrido muy parejos a la idea de servicio público, razón de estado, etc., nociones todas que remiten el *ethos* profesional a su dimensión organizacional, así como a problematizaciones diversas en el ámbito de la ética política o la ética cívica. El abordaje de la ética profesional estará presente de múltiples modos en los autores referentes, entre ellos bajo el análisis de los valores y virtudes inherentes al servicio civil, pero también bajo la consideración de las competencias profesionales que exige.

El objetivo fundamental de una ética de las organizaciones es el análisis –no puramente descriptivo, sino también prescriptivo- de las prácticas que se dan en el seno de las mismas. Esto es, el estudio y tematización del *ethos* organizacional, con la vista puesta en cómo potenciar prácticas virtuosas y cómo desarrollar herramientas concretas y adaptadas a cada situación concreta para potenciar que la organización se dirija hacia los bienes internos y fines sociales que persigue.

El *ethos* de una organización “cristaliza como resultado de las prácticas cotidianas” (Etkin, 2012, pág. 54). No es un propósito o conjunto de enunciaciones, aunque comporta ciertos modelos con los que el agente piensa la organización, tanto interna como externamente, así como comprende las interacciones que en la misma y de la misma con su entorno se dan. Más que un “propósito” es un “cauce, o un marco, donde la organización se afianza y actualiza” (Etkin, 2012, pág. 54). Está así muy ligado a la cultura organizacional y es una variable determinante del clima organizacional.

Resumiendo, la ética en la gestión pública es una ética pública que suma elementos de la ética política, en tanto considera la construcción del espacio público y la incidencia que el mismo tiene en la conformación del *ethos*, así como la relevancia que los modelos sociopolíticos tienen en la gestión pública. Es también una ética organizacional, por cuanto ha de analizar las dinámicas que en las organizaciones impactan en las disposiciones éticas, considerando por lo mismo que la propia organización posee un *ethos* que no es reducible a los sujetos que la componen. *Ethos* cuyas características sin duda impactan en los procesos de gestión pública, así como en la conformación del espacio público. Finalmente, la ética en la gestión pública involucra elementos de la ética de las profesiones, no sólo en su dimensión deontológica, sino también en lo relativo a la conformación de servidores públicos virtuosos.

Del combate a la corrupción al fomento de la integridad

En el ámbito de los organismos multilaterales se ha transitado desde un lenguaje centrado en la consideración de la ética como “combate a la corrupción”, a otro que pone foco en la tarea preventiva: ética como fomento de la integridad. La palabra “corrupción” viene del latín *corruptio*: con(r)-rumpere (consolidar–romper). Justo la inversa de la corrupción es la integridad: *Integritas* -totalidad, robustez, salud, honestidad. El lenguaje cotidiano nos pone pues ante una pista importante: allí donde se termina la integridad, irrumpe la corrupción.

Señalar causas de la corrupción puede ser tarea complicada desde el punto de vista epistemológico: determinar causas exige establecer estadísticamente un horizonte de correlación entre variables que para el caso de la corrupción es complicado, porque de por sí la

corrupción se oculta y por lo mismo es difícil de medir o determinar. Sí se puede comprender la corrupción como práctica que se sienta sobre un horizonte contextual que la favorece, y en esta dirección los expertos suelen señalar una serie de factores que favorecen la misma. Así (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018; Rothstein y Holmberg, 2019): bajo desarrollo moral; desigualdad; partidos corruptos; ausencia de una administración profesionalizada; controles insuficientes; baja calidad democrática y bajo desarrollo económico; poder monopolístico y discrecionalidad; régimen federal (si hay descoordinación gubernamental); globalización; y variables culturales: a mayor desconfianza interpersonal, mayor corrupción.

La corrupción puede comprenderse como un modo de actuar que supone intención y decisión racional, pero en un sentido más amplio es importante comprender que la corrupción es una suerte de instrumento con valor contextual (Malem Seña, 2017). De tal modo, vamos anticipando, el anclaje de la integridad como prevención de la corrupción y fomento de buenas prácticas, ha de aventurarse en la dinámica de los contextos favorecedores de la corrupción. Contextos como (Malem Seña, 2017, pág. 47-50): sistemas punitivos ineficaces; no tipificar delitos de corrupción; función decorativa de las agencias anticorrupción; ausencia de sentencias condenatorias; confirmación de actos jurídicos derivados de corrupción; no recuperación de activos desviados por corrupción; rehabilitación y participación política de los sospechosos; sistemas financieros internacionales opacos; falta de transparencia; puertas giratorias; o necesidades de financiamiento de los partidos.

Sin ánimo de centrarnos en el desarrollo de los factores que antes mencionamos, podemos determinar que hay dos grandes grupos: factores de contexto (social, cultural, político) y factores asociados al desarrollo institucional. Entre los factores de contexto podemos citar el bajo desarrollo moral, la desigualdad, la globalización y las variables culturales. Entre los factores institucionalizados: los partidos corruptos, la calidad democrática, la discrecionalidad, los controles, el régimen federal, o la ausencia de una administración profesionalizada. Sin duda, ambos grupos de factores tienen íntima conexión. Por lo que respecta a los contextos entendemos que vienen en sintonía mayormente con los factores institucionales. Si bien que las instituciones funcionen siempre remite a la presencia de factores de tipo cultural y social.

Desde una mirada institucionalista lo que se aprecia, y hay suficiente aval empírico, es que instituciones bien diseñadas, que potencien culturas íntegras, son motor de progreso social, económico y sobre todo humano. Sin duda la mirada normativo-jurídica es aquí fundamental: elaborar buenas normas y diseñar buenas instituciones de control, o instituciones que cristalicen eso que llaman contrademocracia (Rosanvallon, 2007)-las reservas de la sociedad respecto a los que

gobiernan- son fundamentales. Por ejemplo, el régimen federal de por sí no es causa de corrupción, pero sí correlaciona positivamente con la corrupción cuando no hay adecuada coordinación entre niveles de gobierno. Porque la corrupción, en ocasiones, emerge por la ineficacia, bien porque potencia canales alternativos para la gestión de los bienes públicos, bien porque permite que los sujetos más avisados se cuelen entre las rendijas de un control ineficaz. Generar esa coordinación es de por sí una apuesta política que supone sobreponerse a las lógicas partidarias.

Si exploramos cualquiera de los demás factores llegaremos a la misma situación. Pongamos sólo un ejemplo, el bajo desarrollo moral. Este factor está asociado a culturas en las que lo moral es denigrado, devaluado, en resumen, no tematizado o incluso denostado. Allí donde se potencian culturas cínicas, la moralidad pasa a un segundo plano. Ahora bien, potenciar desde las instituciones (desde la familia a las organizaciones, pasando por la escuela) pautas de relación asentadas en el diálogo, debate, comprensión de la pluralidad de opciones morales, etc. ayuda a generar una cultura moral, a potenciar el razonamiento y deliberación moral.

En resumidas cuentas: instituciones morales generan personas morales. Modificar las instituciones no es imposible, existen de hecho múltiples saberes y prácticas que nos ayudan en este camino. Esta es la lógica que desde organismos multilaterales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y desde ONG's como Transparencia Internacional se viene desplegando, bajo el paraguas de los sistemas de integridad.

La integridad pública como sistema

Un sistema es un conjunto de elementos que para ser tales precisan unos de otros, esto es, un conjunto de elementos que sostienen relaciones de conexión/desconexión entre sí. De tal modo, lo que es predicable de un elemento exige el sistema de relaciones entre los mismos. Esta noción está así en coincidencia con lo que desde la sociología institucionalista se denomina isomorfismo estructural, esto es, la tendencia de las instituciones de una sociedad a reproducir análogas pautas de comportamiento y funcionamiento.

La visión de la integridad que se define actualmente supone comprender que la construcción de integridad se genera desde la interacción entre diversos actores y agentes que participan de las dinámicas sociales, culturales y económicas de un país o región. Pensar de un modo estratégico la integridad -involucrando pautas comunes, pero también específicas, adaptadas a cada contexto y realidad organizacional- así como planificar el uso de instrumentos o herramientas éticas es algo central en esta dirección.

En un sistema de integridad se busca, por decir al modo redundante, integrar la integridad. Esto es que, aun respetando la idiosincrasia de los agentes morales, se produzcan sinergias para evitar las brechas éticas que emergen de modo automático ante la complejidad social, económica y cultural. Por eso en un sistema de integridad se ha de trabajar con los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial), con el sector público, con los órganos responsables de la aplicación de la ley, los órganos de gestión electoral, la defensoría del pueblo, las instituciones de auditoría, las agencias anticorrupción y los partidos políticos. Pero también el sistema ha de integrar acciones con los medios de comunicación, las empresas y la sociedad civil. Cada uno de estos actores y agentes morales tiene su especificidad y el modo de trabajar es diferente.

Pongamos un ejemplo. Si tomamos el horizonte de la gobernanza y del gobierno abierto como construcción de gobernanza ética, podemos comprender que los pilares del gobierno abierto -principios éticos, pero también pautas metodológicas para generar valor público-, como son la transparencia, la rendición de cuentas, la información pública, la participación ciudadana, o la colaboración e innovación pública, pueden cultivarse desde cada uno de estos pilares de modo diferente. Hoy ya se habla no sólo de administración relacional, sino de justicia abierta, legislatura abierta, etc. Las empresas pueden desarrollar programas de transparencia e integridad, y existen estándares y auditorías al respecto. Y a nivel de sociedad civil se pueden potenciar instituciones abiertas: escuelas abiertas, por ejemplo.

Esta apertura, que en la institución misma ha de ser ejemplar, sin duda tendrá el efecto de potenciar esa cultura moral que incide en la corrupción, como hemos señalado. Puede, por ejemplo, incorporarse en la curricula de los estudios, elementos como el gobierno abierto, para que los ciudadanos se formen en los derechos y obligaciones que tienen. Hay varias iniciativas al respecto. Y en lo tocante a los partidos, potenciar no sólo la transparencia en materia de financiación de los partidos, sino generar apertura de sus estructuras burocráticas y democratizar la dinámica de liderazgo interno. No olvidemos que los partidos políticos fueron también analizados desde la sociología política por sus dinámicas burocráticas que potencian élites políticas, cooptadas con facilidad por las élites empresariales, gremiales, etc., para mantener prácticas antiéticas de diverso modo.

Sin duda, una política integral de tales dimensiones tiene que ser consensuada por los diversos *stakeholders*-instituciones, poderes, empresas, asociaciones, gremios, universidades, etc. Un proceso en el que el estado ha de orientar y direccionar -cumplir sus funciones de metagobernanza (Ramió, 2017), para lo que precisa un claro liderazgo ejemplar. Pero para tal liderazgo se requiere, a su vez, modificar la estructura misma del estado y de los partidos políticos que nutren sus

funcionarios políticos. El círculo vicioso de una ciudadanía escéptica y cínica que potencia unos funcionarios a su servicio puede romperse usando algunas estrategias para gestionar la integridad en las instituciones.

La gestión de integridad tiene una serie de pautas -recomendaciones desde los organismos multilaterales (OCDE, 2020):

- Complementar incentivos racionales, materiales y emocionales. Pensar por ejemplo en formas de reciprocidad indirecta: prestigiar ser un funcionario con valores, un motivador moral, etc., mediante recompensas simbólicas
- Reconocer que la responsabilidad ética es respecto al futuro como la responsabilidad jurídica lo es al pasado. De tal modo, cultivar la responsabilidad ética exige anticipar, aprender a deliberar, a escuchar otras posturas (tolerancia) y exponer las necesidades e intereses propios *sine ira et studio*.
- Comprender que son finalidades ineludibles para la gestión de integridad: evitar malas prácticas y fortalecer el clima ético (equidad, colaboración, solidaridad, etc.)
- Claves para las reformas institucionales orientadas a la integridad: el carácter holístico, buen diseño de incentivos y atender tanto a los aspectos formales como informales.

Marcos de integridad institucional para las organizaciones

Resulta central para un abordaje de integridad el diseño holístico: buscar reformas que puedan ser integradas en otros ámbitos institucionales, por otros actores, etc., adaptadas a sus especificidades. Buen diseño de incentivos -la corrupción de baja intensidad, por ejemplo, afecta muy negativamente, y no es tanto motivada por una visión racionalista de obtención de beneficios extrapositionales, cuanto por motivaciones muchas veces emocionales (trabajador quemado, cinismo ante la impunidad de la corrupción social, las trampas de la acción colectiva –“todo el mundo actúa así.”, etc). Fortalecer incentivos emocionales ayudaría a combatir estas malas prácticas y generaría clima ético. Finalmente: atender no sólo los aspectos formales (mecanismos de control, por ejemplo) sino aspectos informales como los modos en los que se relacionan los trabajadores, o los espacios para interacción que prefieren.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) recomienda que en las instituciones, pero también en las empresas, asociaciones, etc., cristalicen estructuras, elementos y procesos orientados a la gestión de integridad. Para tales marcos de integridad considera como básicos elementos como (OCDE, 2020): código ético; cultura ética; canales para resolver dilemas, quejas o denuncias, sistemas de garantías del código de conducta; sistemas de seguimiento y evaluación.

A mi juicio, como he desarrollado en otros lugares (Rodríguez Alba, 2019; 2020), para que los sistemas de integridad sean operativos y funcionen como dinamizadores de integridad en las instituciones se precisa comprenderlos de modo integral en los procesos de la organización, institución, asociación, etc. Por ejemplo, el código ético es un elemento esencial que nos arroja los valores, principios y conductas deseables en la organización. Pero precisa ser aplicado, lo que remite a un comité o comisión. Al tiempo, la aplicación del código puede verse distorsionada por los sesgos (OCDE, 2018) cognitivos y emotivos de quienes lo vigilan, por esto es adecuado establecer un sistema de gestión de riesgos de integridad que cristalice luego de un trabajo interdisciplinar -abogados, psicólogos, sociólogos, expertos en gestión humana, etc.- que permita estandarizar herramientas para valorar riesgos. Finalmente, para que la integridad cristalice en las prácticas de gestión sería oportuno operativizar la noción de integridad bajo el formato de una competencia que puede ser valorada y evaluada, tanto por una evaluación 360 del desempeño, cuanto por formas de heteroevaluación y autoevaluación. Salta a la vista que tal operativización no ha de comprenderse como una herramienta de clasificación del desempeño, sino más bien de socialización moral en la organización. Y, sobre todo, destinada a que el sujeto moral mismo tenga una visión reflexiva sobre sus propias prácticas.

Las combinaciones (ver tablas 1 y 2) de herramientas, procesos y estructuras de tales marcos de integridad variarán dependiendo del tipo de organización, la cultura moral de fondo a nivel cívico, o las urgencias de riesgos de integridad a satisfacer. Pero como tal instrumento, los marcos de integridad pueden ser un puntapié inicial para generar redes de integridad y, combinando una visión estratégica global (*top down*) con la formación de consensos y adaptación a la escala individual y grupal (*top up*), poder sistematizar las infraestructuras de integridad.

Tabla 1: Elementos de los marcos de integridad institucional

MARCO DE INTEGRIDAD DE LA OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Partidos políticos Parlamento Sistema judicial Tribunal de cuentas Defensor del pueblo Policía Fiscalía Medios de comunicación Instituciones internacionales Sector privado, etc.
Códigos Evaluación de riesgos Formación ética Gestión de conflictos de interés Consultas éticas Inspecciones internas Política de denuncias	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar	Responsables de gestión de integridad Comités u oficinas de ética Inspectores internos	Evaluación del sistema de RR.HH Procedimientos de contratación Gestión presupuestaria Gestión de calidad Control interno y externo	Procesos y medidas implantadas Qué ha pasado Quién evalúa Cómo evaluar Cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH Interventores, etc.		

Fuente: Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 203

Las nuevas corrientes en gestión pública se caracterizan por el sociocentrismo: poner en el centro de la gestión a la ciudadanía que deja así de ser considerada desde un enfoque pasivo. Se habla de gobierno abierto, administración relacional, gobernanza, etc. Estas orientaciones en el gobierno y la administración suponen una serie de arreglos institucionales (Caldera Ortega, 2012) que permitan la cristalización de esas tendencias en prácticas y organizaciones que vayan en esa dirección: gobierno colaborativo con una ciudadanía activa, transparencia, estabilidad política, flexibilidad institucional, etc. La nueva gobernanza (Aguilar Villanueva, 2014) precisa de la ética: primero porque suma a la racionalidad técnica que ha de guiar la gestión y el ciclo de las políticas públicas, la dimensión de la racionalidad ética como criterio importante, exigiendo además una reflexividad que la incorpore en los procesos de metagobernanza (Aguilar Villanueva, 2014, pág. 422). En las concepciones de la gobernanza se patentiza que el acto de gobernar ha de contemplar una doble dirección: ser no sólo factual (carácter causal/técnico), sino también valorativa o teleológica (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 101). La gobernanza es, podríamos decir, gobernanza ética (Ausín, 2018, pág. 428).

Tabla 2. Ejemplo de integración de instrumentos éticos

Elementos esenciales		
Instrumentos	Procesos	Estructuras
Código de ética (motivacional)	Canales de denuncia	Comité de ética
Código de conducta (sancionatorio)	Protocolos de cumplimiento	Auditoría interna
Código deontológico	Instancias socializadoras	Auditoría externa
Sistema de riesgos de integridad	Fundamentación en sistema jurídico	Evaluadores estándares éticos (SGE21)

Elementos complementarios		
Instrumentos	Procesos	Estructuras
Evaluación de competencia ética e integridad	Evaluación del desempeño mediante apps, comparación autoevaluación con evaluación 360º, etc.	RRHH en coordinación con diferentes niveles de la organización
		Sistemas de evaluación multistakeholder

CONTEXTO DE INTEGRIDAD: clima ético organizacional (contexto interno); políticas de actuación en entornos corruptos (contexto externo)

Fuente: elaboración propia

Si comprendemos las organizaciones públicas como instituciones, podremos apreciar que en las mismas operan lógicas de lo apropiado (Villoria Mendieta, 2000; 2007) que orientan las prácticas. La ética se presenta frente a esta habituación repetitiva de las prácticas como una herramienta que permite la convergencia entre la lógica de lo apropiado y el interés común, que ha de ser el objetivo de la gestión pública (Villoria, 2000). Las instituciones tienen un *ethos* caracterizado por valores y compromisos, tácitos o explícitos, así como por rutinas y hábitos (Villoria, 2000). En contextos de diferenciación social y complejidad –económica, social y política- como los que definen la actualidad, es inevitable que emerjan contradicciones en los procesos, respecto a las finalidades o en los marcos institucionales que amparan la gestión.

La tematización ética ayuda en el abordaje de la complejidad, aportando adaptabilidad, desarrollo humano y mejoras en los procesos (Etkin, 2012). La ética permite así una suerte de metacontrol del sistema organizacional (Etkin, 2012, pág. 57), posibilitando que se compatibilicen las tensiones entra adaptación e identidad, abordando el riesgo generado de la doble moral y el doble discurso, generando prácticas de explicitación, problematización y tematización de los valores como criterios axiológicos intersubjetivos. La reflexión ética permite la mediación entre hechos y prescripciones (Etkin, 2012, pág. 68), ayudando así a una nueva forma de racionalidad no destructiva como la que emerge al reducir la racionalidad organizativa a pura actuación conforme a creencias y prejuicios dados por rutinas que no son revisadas en los hechos, aunque se diga hacerlo en las declaraciones.

Toda organización tiene un potencial ético (Etkin, 2007) que le permite superar las fracturas morales que emergen en sus dinámicas

de gestión. Ciertamente el razonamiento ético no otorga fórmulas mágicas, pero en un ambiente democrático que ampara un diálogo basado en la confianza y la razonabilidad de las diversas posturas implicadas, permite arribar a organizaciones justas y honestas (Etkin, 2007, pág. 418). Aquellas que actúan conforme a ideales morales, pero siempre con la vista puesta en la realización razonable de las capacidades sociales.

Las organizaciones conforman comunidades morales (Cortina, 2000): la interacción y relaciones humanas tienen en ellas una significación moral; pero también son agentes morales: “pueden considerar cursos de acción alternativos, elegir uno u otro justificar la decisión apelando a normas apropiadas de conducta” (Cortina, 2000, pág. 86). Comprender esta dimensión moral, así como implementar herramientas éticas para fortalecerla es clave para la integridad de las instituciones.

La buena gobernanza corporativa, elemento que complementa en el nivel de cada institución las directrices sobre buen gobierno y buena administración, ha de fortalecer (Aguilar Villanueva, 2013, pág. 74-76): rectitud e integridad de la dirigencia; estructuras y procesos claros y bien establecidos en la organización. El gobierno corporativo público se mueve por cuatro principios medulares (Aguilar Villanueva, 2013, pág.116): visión, misión y valores bien establecidos en la cultura organizacional; definición clara de roles y relaciones; procesos de decisión directiva: catálogo de decisiones, estándares de integridad, sistemas de información; y rendición de cuentas.

La gobernanza en las organizaciones públicas requiere disposiciones éticas fundamentales no sólo en los líderes o directivos de las mismas, sino en todo el cuerpo de la institución. Para potenciar la cultura ética en las organizaciones se pueden usar diversas herramientas: códigos, comités, auditorías, sistemas de denuncias, etc.

Avanzar hacia arreglos institucionales orientados a la integridad, supone una consideración integral de la ética, no sólo en base a los elementos normativos y los sistemas de control externo, sino prestando atención a la prevención de anticonductas y a la generación de buenas prácticas (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018).

La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. En suma, afirmamos de alguien que es íntegro/a cuando creemos que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener (Villoria Mendieta, 2011, pág.108).

Las políticas de integridad y los arreglos institucionales como los marcos de integridad junto con los principios del buen gobierno y la buena administración constituyen una estrategia holística (Villoria

Mendieta, 2011; 2018) para el cultivo de la ética en la gestión pública, tanto en los momentos normativo-institucionales como en los diseños organizacionales.

El modelo de los marcos de integridad de la OCDE tiene un enfoque organizacional (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 202) que permite tomarlo como referencia para generar en las instituciones públicas, de modo ejemplar, pero también en el cuerpo de organizaciones (empresas, asociaciones, etc.), pautas de trabajo en integridad. Implica la gestión de la integridad en el marco y la gestión de la integridad en el contexto. El marco de integridad exige:

Como se aprecia en la tabla 1, el marco de integridad se desglosa en una serie de instrumentos principales o esenciales y otro grupo de instrumentos secundarios o complementarios. La gestión de la integridad es holística y exige contemplar tanto el contexto interno como el externo de la organización. El contexto interno es relativo a “todos los actores y factores que pueden afectar la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad” (Villoria Mendieta, 2018, pág. 96). Es el caso de los factores relacionados con el clima laboral. En organizaciones con doble moral –dicen sostener unos valores, pero practican otros- tienden a desarrollarse actitudes cínicas que favorecen la pérdida de integridad (Etkin, 2012). En organizaciones que en encuestas de clima laboral arrojan que los empleados perciben escasa equidad o participación en los beneficios materiales o simbólicos de la misma, también. Gestionar con políticas integrales de recursos humanos el buen clima laboral favorece la integridad.

Por su parte, “el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio, del sector público en general, y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros” (Villoria Mendieta, 2018, pág. 97). El contexto de integridad en sus elementos de contexto externo a la organización involucra dimensiones como la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación del *lobbying*, etc. (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018; Villoria Mendieta, 2018).

La gestión de la integridad implica considerar elementos esenciales y elementos complementarios (ver tabla 1). Tanto unos como otros exigen contemplar los instrumentos que se pueden usar y precisar la gestión en el ámbito de los procesos y las estructuras organizacionales. Así, si se busca impactar sobre el clima laboral mejorando el clima ético de la organización, la estructura involucrada es el área de recursos

humanos de la organización y los procesos a los que se ha de apuntar serán los relativos a los mecanismos de promoción –si se busca potenciar la igualdad de oportunidades en la distribución de cargos o la transparencia en los sistemas de promoción interna. Si se pretende tematizar el conflicto de interés, se apoyarán en instrumentos como los códigos de ética y la gestión de conflictos de interés, se abocarán estructuras como los comités de ética o inspectores internos y se hará sobre la base del análisis de los procesos estandarizados. Y así sucesivamente. De tal modo, los marcos de integridad organizacional cuentan con elementos esenciales y elementos complementarios que coadyuvan al logro de los objetivos de integridad.

Enfocando el análisis de las organizaciones públicas desde el enfoque institucional –cuya pertinencia viene por la consideración de que las organizaciones públicas tienen un grado de institucionalidad más elevado que las empresas (Villoria Mendieta, 2000, pág. 115)- el diseño de sistemas de integridad precisa considerar la dimensión política, cultural y social de las mismas. La institución presenta siempre campos de juego en los que los actores se posicionan con lógicas diversas que es preciso penetrar para poder abordar con garantía de éxito cualquier proceso de reingeniería organizacional. Generar acuerdos y comprometer a los agentes de los procesos es así fundamental.

En esta dirección pueden reforzarse instrumentos como los contratos psicológicos y las políticas de integridad. Mediante los contratos psicológicos (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 205) se busca: primero aclarar reglas y valores sociales; en segundo lugar, especificar promesas y expectativas; y en tercer lugar clarificar las mismas en procesos de socialización. Los contratos generan así la capacidad de la organización para hacerse transparente, así como la implicación motivacional de las personas que la componen. Generar contratos psicológicos ayuda en la mejora del clima ético en la organización de diversos modos, entre otros evitando, si hay una adecuada tematización ética, la creación de lógicas de perversidad organizacional (Etkin, 2012) que conducen a la ruptura de los contratos tácitamente generados y que puede apreciarse en la “queja, el silencio, la retirada, la destrucción y la salida” (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 205) del contrato. La ruptura del contrato es más peligrosa en el sector público puesto que sienta con mayor firmeza –dadas las características del empleo público- la posibilidad de anticonductas.

Las políticas de integridad implican el compromiso de todas las partes, comenzando por los directivos y niveles políticos de la gestión. El compromiso político es central en el anclaje de sistemas de integridad, y en general en el refuerzo y diseño de sistemas de gestión ética (Diego Bautista, 2007). Como elementos centrales en las políticas

de integridad, que se materializan en los diversos elementos de los marcos de integridad organizacional, pueden considerarse (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 207-235): los códigos de conducta, la formación en ética, el asesoramiento y control, el abordaje de los conflictos de interés y la construcción de climas éticos. De los códigos nos ocuparemos a continuación. Respecto a los demás elementos se pueden señalar las siguientes notas.

En lo tocante la formación en ética se pueden reconocer dos grandes abordajes: uno centrado en el cumplimiento y otro centrado en la integridad. A nivel de gobierno predomina el de cumplimiento, y el de integridad más en el nivel profesional. Están además los enfoques integrativos de ambos. La formación en ética ha de ser cuidada por un órgano responsable, que puede estar asociado al área de recursos humanos, y abarcar tanto los procesos de inducción como los de formación continua dentro de la institución. Entre los sistemas de asesoramiento y control hay varias posibilidades: comités, auditorías, asesorías éticas, etc. Se usan instrumentos como las declaraciones – de patrimonio, de regalos, de actividades privadas, etc.

El conflicto de intereses abarca un área de decisión y regulación extraordinariamente amplia pero no puede confundirse con la corrupción, pues, aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre que hay conflicto hay corrupción. Entre las recomendaciones para el abordaje de los conflictos de interés resulta de especial relieve la construcción de sistemas de evaluación de riesgos de integridad (De Michele y Dassen, 2018). En la detección de casos de incumplimiento de normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 226).

Sin duda alguna en la gestión de integridad en las organizaciones los códigos éticos y de conducta son instrumentos esenciales. Los códigos éticos en las organizaciones son herramientas fundamentales en la instrumentalización de la ética. Algunos autores sostienen que han de ser revisados cada tres años (González Esteban, 2007), o en todo caso han de ser entendidos dinámicamente, lo que exige su revisión periódica. Entre otros elementos es esencial que contengan (2007): definición de principios; compromiso con los valores que desarrollan estos principios; compromisos concretos.

Otros autores señalan también como elementos (García-Marzá, 2017, pág. 272): los valores de la organización (su carácter); los compromisos y apuestas de la organización; la conducta: obligaciones; el cumplimiento: comités de ética; la comunicación: línea ética. Sus contenidos básicos pueden sintetizarse en (Villoria Mendieta, 2018, pag.100): valores y principios –que en ocasiones se tratan de modo diferenciado y en otras no; normas de conducta –con mayor o menor

precisión y detalle; y sistemas de control y seguimiento—pieza clave para que los códigos puedan servir. Entre estos hay varias opciones (Villoria Mendieta, 2000, pág.181), como comisiones, comités de ética, siendo central que se les otorgue capacidad de investigación, para llamar a declarar, y se les autorice a generar opiniones, advertencias y recomendaciones. Los códigos pueden ser puramente orientativos o pueden ser normativos, comportando sanciones (Villoria Mendieta, 2000).

El gran problema de los códigos es que por lo común se orientan más a mínimos que a óptimos, además de que para su funcionalidad se haya de reforzar su poder coercitivo (Plant, 2001). En esta dirección es importante comprender que los códigos tienen una función más bien pedagógica que sancionadora, puesto que “no pretenden regular conductas legalmente estipuladas, va de suyo el cumplimiento de la ley y de los reglamentos aplicables a cada actividad del servicio público” (Ausin, 2018, pág. 431). Más bien están orientados “a la generación de confianza y capital social” (Ausin, 2018, pág. 431). Constituyen una especie de *SoftLaw*, no apoyados en principios de jerarquía, coherencia y legalidad, sino en criterios de coherencia valorativa (García Rubio, 2012).

Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos. Además, independientemente de que incorporen algunos mecanismos de detención y sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados de los sistemas disciplinarios; la razón fundamental es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque toda sanción disciplinaria sí deba tener una referencia a los códigos éticos en tanto que bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 210-211)

Los códigos establecen declaraciones valorativas que orientan la conducta, definen el carácter de la organización y propician buenas prácticas. Cumplen así una doble función: internamente formalizan valores y criterios de decisión; externamente gestionan la reputación de la organización. En nuestros días los códigos han de ser respuesta a los retos globales (García-Marzá, 2017). Las funciones de los códigos pueden resumirse en cuatro (Ausin, 2018, pág. 432-434):

- Reconocimiento de la dimensión moral del servicio público, refiriendo tantos valores fundamentales (respeto, honestidad, etc.)

pero también competencias técnicas. Los códigos introducen reflexividad

- Pedagogía, mediante guías éticas, y desarrollando una triple función: informativa, argumentativa y de aprendizaje
- Protección y prevención, orientando la actividad hacia sus bienes internos frente a las presiones del medio, apostando por la imparcialidad y siendo instrumento de prevención de malas prácticas
- Ejemplaridad, otorgando prestigio a la actividad y condiciones de ejemplaridad pública de la misma

Para que ganen en efectividad es fundamental no reducir los códigos a cumplimiento mecánico de normas. Son tanto más efectivos cuanto más se perciben como adheridos a la cultura organizacional de la empresa (Pérez Riestra, 2010). Para evitar se conviertan en elementos de retórica o en “moralina burocrática” (Ausin, 2018, pág. 434) es conveniente con las siguientes recomendaciones (Ausin, 2018, pág. 435-438):

- Participación: desarrollados desde las propias organizaciones, si bien con asesoramiento externo, se recomienda que participen legos y la ciudadanía en general. Este requisito de la participación está en consonancia con los requerimientos de la buena gobernanza
- Flexibilidad: han de ser un instrumento que se adapta a las cambiantes circunstancias, lo que exige evaluación y monitoreo constante
- Adhesión: dejar claro a quién afecta y cuál es su fuerza vinculante. Se precisan mecanismos de adhesión, compromisos y responsabilización por los actores
- Canales para denuncias y consultas. Tantos procedimientos, como medios y protocolos. Así también adecuados procesos y sistemas de protección a denunciantes
- Monitorización: sistemas de seguimiento. Comités, comisiones de ética, etc. Han de atender quejas, denuncias, resolver conflictos y dilemas, promover la difusión de la formación, etc.
- Difusión: profundizar en la formación y comprensión de valores, procedimientos, etc., favoreciendo la interiorización de los mismos. Se pueden usar diversos medios y oportunidades: seminarios, cursos, etc.

En tanto normas o principios guías, los códigos clarifican relaciones, determinan responsabilidades, orientan el trabajo profesional, integran a las personas en un proyecto, potencian la cooperación y regulan conductas (Cortina, 2000, pág.118). Para lo que es importante que

los códigos sean (Debeljuh, 2009, pág. 204-206): lo más específicos posibles; públicos; claros, breves y prácticos; revisables; y ejecutables.

Para la elaboración de un código pueden seguirse las siguientes recomendaciones (Villoria Mendieta, 2000, pág.182-184):

- Crear un clima propicio para su elaboración mediante conferencias, foros de sensibilización, documentos internos, artículos de opinión, etc.
- En la redacción, aunque esté encargada una comisión, involucrar a representantes de todas las áreas y categorías.
- Consultar a los afectados a la hora de llevarlo a la práctica, para evitar que se considere un instrumento de moralización.
- Para su éxito, buscar la mayor independencia del comité respecto a los órganos de gobierno.
- Anclarlo con sistemas de orientación y selección de personal.
- Vincularlo a los sistemas de evaluación del rendimiento profesional, tratando de individualizar lo más posible las carreras profesionales.
- Potenciar que sirvan para la reflexión y ayuda al desempeño del cargo.

Una herramienta importante en la generación de buenas prácticas de gobierno de las instituciones y de la función pública en general son los códigos de buen gobierno. Tanto las instituciones concretas, como los estados en sus diversos niveles pueden conformar uno. Para el ámbito iberoamericano se respaldó en el Código iberoamericano de buen gobierno por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006 (CLAD, 2006). Dicho código se inserta, según su propia declaración, en la tradición de búsqueda consensuada de una ética universal y en la tradición de una ética apoyada en el diálogo civilizatorio. Su ámbito de aplicación: presidentes, vicepresidentes, ministros, secretarios de estado, y en general altos cargos del poder ejecutivo.

En términos generales, el buen gobierno de las instituciones públicas precisa instituciones adecuadas, vinculadas a democracias de calidad, el Estado de Derecho y los gobiernos de calidad (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). No existe un consenso absoluto sobre la inteligencia del buen gobierno, sobre su definición normativa (Castel Gayán, 2013), pero sí una suerte de acuerdo que señala que la cultura postburocrática y la insuficiencia de los modelos gerenciales de los años 90, se considera central en una noción intuitiva del mismo la combinación de elementos jurídicos e institucionales con el refuerzo de la ética.

Desde el punto de vista jurídico, el buen gobierno aparece como un régimen fragmentado, compuesto por diversidad de normativas y

prácticas. Para un adecuado marco normativo sobre el buen gobierno se exige la renovación jurídica de los instrumentos de prevención, control y sanción, y considerar establecer equilibrios que permitan compatibilizar los procesos de control con los elementos decisionales inevitables en un gobierno que asume la responsabilidad de gobernar, lo que supone arriesgar decisiones. Los códigos de buen gobierno son una herramienta que permiten (adaptado de CastelGayán, 2013): equilibrar transparencia y calidad democrática –una transparencia total puede conllevar pérdida de acción pública; equilibrar control con competencia– para no limitar burocráticamente la dinámica política; en general equilibrar los principios de control y la proactividad política. Sin duda potenciar la transparencia y nuevos espacios de participación son elementos centrales para el buen gobierno.

En términos éticos el buen gobierno puede contemplarse como una propuesta finalista que promueve los siguientes principios (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 343-361): imparcialidad (burocracia y meritocracia); efectividad (gestión para el desarrollo); transparencia (información oportuna y confiable); rendición de cuentas (control institucional, electoral y social); la responsividad y la participación. El buen gobierno potencia el control social y desarrolla mecanismos de equilibrio frente a sectores privilegiados y frente al paternalismo y el elitismo.

Un buen gobierno va de la mano con una buena administración, para la que existen también principios normativos. En el derecho europeo se comprende por buena administración aquella que promueve el bienestar general e integral (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, pág. 260), dirigida sobre valores cívicos y cualidades democráticas, y afirmada en un poder abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficiente, socialmente atento a la opinión pública, dinámico y orientado al interés general (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, pág. 249).

El interés general, que es el interés de toda la sociedad, de todos los integrantes de la sociedad en cuanto tales, ya no es asumido completa y acabadamente por el poder público, ya no puede ser objeto de definición unilateral por la Administración pública, ya no emana de la cúpula o se presenta ante nosotros en forma de privilegios o prerrogativas sin cuento. Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, médula de la estructuración democrática del Estado, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada concepción de la realidad, ajena y refractaria a cualquier atisbo de unilateralidad o forma de pensamiento único. (Rodríguez-Arana Muñoz, 2014, pág. 75)

La buena administración se caracteriza por dos dimensiones: la apertura a la realidad y la caracterización de las políticas públicas, guiándose por principios como (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012, pág.

269): juridicidad, servicio objetivo, igualdad de trato, publicidad de la norma, seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima, transparencia y acceso a la información pública, cooperación, responsabilidad, coherencia, relevancia, proporcionalidad, imparcialidad e independencia, celeridad, ética, debido proceso y cooperación.

El buen gobierno y la buena administración contemplados desde la perspectiva de la gobernanza han de orientarse hacia el bien común que puede considerarse como el resultado de evitar conductas extractivas por parte del gobierno y conductas desintegradoras por parte de la sociedad, conformando así una buena gobernanza (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018). Son indicadores de la presencia de una buena gobernanza (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 320): respecto al proceso, voz y rendición de cuentas más la estabilidad y la ausencia de violencia; en lo que concierne a la capacidad: la efectividad gubernamental y la capacidad regulatoria; y respecto a la ciudadanía e institucionalidad: el estado de derecho y el control de la corrupción. Sumando la dimensión relacional que la administración y el gobierno han de contemplar con la ciudadanía, en el marco de los modelos de gobernanza, se ha de considerar la construcción cívica como elemento central en la edificación de una cultura ética que sea tejido tanto para las instituciones públicas como para el espacio público y la sociedad en general.

Integrar integridad: los sistemas nacionales de integridad

De tal modo, la construcción de integridad pública no es algo que compete sólo a las autoridades e instituciones públicas, si bien las mismas han de ser actores clave y ejemplares. El trabajo en sistemas de integridad incluye en su diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente.

Buen gobierno en sentido amplio implica buen Estado y buena sociedad [...] Cambiar la cultura cívica es importante, generar las adecuadas preferencias entre la ciudadanía, promover la confianza, construir capital social son actuaciones esenciales [...] También es importante considerar el sector privado, promoviendo el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, estableciendo la responsabilidad criminal de las empresas, sancionando duramente al corruptor y no solamente al corrupto. Desde luego que los partidos y movimientos políticos son también parte esencial en la formulación de una política de integridad global (de la que la integridad en la Administración es sólo una parte). Y cómo no, los medios de comunicación deben mantener una política de combate contra la corrupción objetiva

y basada en información veraz. (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 321)

Los sistemas nacionales de integridad suponen una consideración integral de las instituciones públicas, las empresas y la sociedad civil (ver figura 2). Cada uno de sus pilares puede evaluarse conforme a tres dimensiones (Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, 2018, pág. 322): la capacidad general de funcionamiento de las instituciones; su gobernabilidad interna –integridad, transparencia y rendición de cuentas; y su contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional.

Figura 1: Pilares de un sistema nacional de integridad



Fuente: Transparencia Internacional España, 2012, pág. 21

¿Cómo trabajar la integración de la gestión de integridad en diversas organizaciones, poderes, instituciones, etc.? Un ejemplo son las propuestas de la Oficina Anticorrupción Argentina: los enlaces de integridad y el Registro de Integridad Empresarial.

El decreto 650/2019 establece la creación de enlaces de integridad con las siguientes funciones, entre otras: sensibilizar y capacitar; promover el cumplimiento de obligaciones y recomendaciones internacionales y reportar a la oficina anticorrupción los avances.

Conclusión

El objetivo es la transversalización de la integridad y la transparencia. Transversalización especialmente relevante si se apuesta por la integración de acciones en el reto que un marco federal supone.

La Oficina Anticorrupción sostiene desde hace unos años la necesidad de superar el enfoque de la lucha contra la corrupción, apostando por la creación de enlaces de integridad como instrumentos para la superación de un enfoque puramente punitivo y avanzar hacia la posibilidad de superar la distancia habitual entre las normativas y

la realidad social que las mismas buscan regular. Para cristalizar la integridad se impulsan los enlaces de integridad, no pensados como cargos burocráticos, sino como unidades o áreas de integridad y transparencia (Oficina Anticorrupción, 2020) cuyos objetivos son: crear y organizar prácticas de transparencia, incrustadas en los procesos de gestión, colaborativamente con diversos interlocutores, mejorando la coordinación y generando reportes de consultas. El objetivo es la institucionalización de la integridad, para lo que recomienda que, en los diversos organismos públicos, y en los diferentes niveles de estado, se creen responsables de integridad, bien generando un área específica -si el tamaño del organismo lo amerita-, bien otorgando la función al área pertinente (por ejemplo el área de recursos humanos). Estos equipos de integridad tendrán un enfoque multidisciplinar y además de las competencias técnicas y de liderazgo, se buscará como fundamental la destreza para la coordinación entre organismos. Cabe señalar que dichos enlaces de integridad también pueden ser promovidos en el sector privado y tercer sector, como hemos hecho en la propuesta de Ley de Ética e Integridad para la Provincia de Córdoba, también en Argentina.

La creación de enlaces de integridad permite generar redes de trabajo coordinado entre instituciones y niveles de gobierno, tanto para desarrollar acciones contra actos indebidos como para prevenir, mediante la identificación de riesgos de integridad. Las redes de integridad se conforman como un entramado de organismos de control especializados. En esta dirección destaca la propuesta del RITE: un registro de empresas contratistas del Estado que destacan por sus prácticas de transparencia e integridad, tras auditorías imparciales articuladas entre sector público y sector privado.

Otro ejemplo a considerar en la creación de estas redes de integridad es el caso del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Un sistema que funciona (Ausin, 2020) en los tres niveles de gobierno -autonómico, foral y local- mediante tres características sistémicas -sistema evolutivo, descentralizado y con unidades independientes-, sobre la base de tres principios éticos -interés general, respeto y apertura, eficacia y buenos resultados-, y desarrollando tres estrategias -transparencia y rendición de cuentas, implicación política y apertura ética.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013) *El gobierno del gobierno*. México: INAP, 166 pp.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014) *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ausín, T. (2011). “*Ética en las Administraciones*”. Eunomía. Revista de cultura de la legalidad (1), p. 141-147. Madrid: Universidad Carlos III
- Ausín, T. (2018) “*Tomarse en serio los códigos de ética pública*”. Rodríguez Alba, J., y Lariguet, G. G. (comp.) Gobierno abierto y ética. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Ausín, T. (2020) “*Las experiencias del País Vasco*”. Revista Tiempo de Derechos, N° 27, pp. 90-97. Disponible: https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd_27_baja/8?ff
- Blackburn, P. (2006) *La Ética. Fundamentos y problemáticas contemporáneas*. México: FCE
- Caldera Ortega, A. R. (2012) *De la Administración Pública a las Políticas Públicas*. México: Porrúa
- Castel Gayán, S. (2013) “*Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno*”. Cuadernos Manuel Giménez Abad, Aragón, N° 6, 168-182
- CLAD (2006) “*Código iberoamericano de buen gobierno*”. CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado el 15 de febrero de 2023 de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>
- Cortina, A. (1992) *Ética mínima*. Madrid: Tecnos
- Cortina, A. (2000) *Ética de la empresa*. Madrid: Trotta
- De Michele, R., y Dassen, N. (2018) *Conflicto de intereses. Desafíos y oportunidades para implementar marcos efectivos de prevención y control*. Washington: BID.
- Debeljuh, P. (2009) *Ética empresarial en el núcleo de la estrategia corporativa*. Buenos Aires: Cengage Learning,
- Diego Bautista, O. (2007) *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. (Tesis doctoral) Universidad Complutense de Madrid.
- Etkin, J. (2007) *Capital social y valores en la organización sustentable: el deber ser, poder hacer y la voluntad creativa*. Buenos Aires: Granica
- Etkin, J. (2012) *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Buenos Aires: CengageLearning
- García Rubio, M. P. (2012) “*RSE y autorregulación. Los códigos de conducta y las fuentes del derecho*”. Boletín del Ministerio de Justicia, Madrid Año 66, N° 2141, 2-14.
- García-Marzá, D. (2017) “*De los códigos a las auditorías éticas: una infraestructura ética para la comunicación de la responsabilidad social*”. El profesional de la información, Barcelona, v. 26, n°2, 268-276.
- González, Esteban, E. (2007) “*La teoría de los stakeholders. Un puente para el desarrollo práctico de la ética empresarial y de la*

- responsabilidad social corporativa*". Veritas. Revista de Filosofía y Teología, Valparaíso, vol. II, núm. 17, 205-224.
- Hortal, A. (2002) *Ética general de las profesiones*. Bilbao: Descleé de Brower
- Malem Seña, J. (2017) *Pobreza, corrupción e (in)seguridad*. Barcelona: Marcial Pons.
- Merino Amand, F. J. (2013) *El reconocimiento como fundamento de una ética de la función pública. Un marco para su aplicación en las organizaciones públicas* (tesis doctoral) Universidad de Valencia.
- Muguerza, J. (2009) "*Ética pública, derechos humanos y cosmopolitismo*". Gómez, C. y Muguerza, J. (ed.) *La aventura de la moralidad. Paradigmas, fronteras y problemas de la Ética*. Madrid: Alianza Universidad
- OCDE (2018) *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, OECD Publishing, París. DOI:<https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>
- OECD (2020) *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishers, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac221-es>
- Oficina Anticorrupción (2020) *Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales*. Recuperado el día 20 de febrero de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>
- Pérez Riestra, R. N. (2010) *El comportamiento moral en las organizaciones: una perspectiva desde la ética de la empresa* (Tesis de doctorado) Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Plant, J. F. (2001) "*Codes of Ethics*". Cooper, T. L. (ed) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc,
- Ramió, C. (2017) *La administración pública del futuro. Horizonte 2050*. Madrid: Tecnos
- Rodríguez Alba, J. (2019) *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina* (Tesis doctoral) UNED
- Rodríguez Alba, J. (2020) "*La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos*". En Vilcher, D. (coordinadora) *Códigos y preceptos éticos*. México: INAP
- Rodríguez Alba, J., y Lariguet, G. (comp.) (2018) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012) "*El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública*". Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, La Coruña, N° 16: pp. 247-274.

- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2014) "*Caracterización constitucional de la ética pública* (especial referencia al marco constitucional español)". En *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, Vol. 1, N° 1: pp. 67-80.
- Rosanvallón, P. (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial
- Rothstein, B. y Holmberg, S. (2019) "*Correlates of Corruption*" QOF (The Quality of Government Institute) Department of Political Science University of Gothenburg: Recuperado el 17 de febrero de 2023 de https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2019_9_Holmberg_Rothstein.pdf
- Transparencia Internacional (2012) *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*. Valencia: Tiran lo Blanc.
- Villoria Mendieta, M. (2000) *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos
- Villoria Mendieta, M. (2011) "*Ética en el sector público: una reflexión desde la ética aplicada*". Encuentros multidisciplinares, Madrid, Vol. 13, N° 39: pp. 19-28
- Villoria Mendieta, M. (2018) "*Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno*". Rodríguez Alba, J. y Lariguet, G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, I. (2018) *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: INAP-Tecnos
- Villoria Mendieta, M. (2007) "*Ética posconvencional e instituciones del servicio público*". *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, Madrid, N° 117: pp. 109-142. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>

Institucionalización de la Ética Pública
como garante del Derecho Humano a una
Buena Administración Pública
*Institutionalization of Public Ethics
as a guarantor of the Human Right to a
Good Public Administration*

Cesiah Eli Muñoz Pérez*

Resumen

Los derechos humanos se reconocen como los mínimos que toda persona necesita para su pleno desarrollo y estar en las condiciones de establecer un plan de vida. El Estado tiene el deber y obligación de garantizar el goce y disfrute de cada uno de los derechos humanos, lo cual realiza a través, entre otros, a través del servicio público. En ese sentido, las personas servidoras públicas son el instrumento que el gobierno utiliza para asegurar una buena administración pública, la cual ha sido reconocida desde finales del siglo pasado como un derecho humano vital para la paz y armonía de una sociedad. Por ello, es sumamente importante contar con personas comprometidas con su labor, con vocación de servicio y con la integridad para ejercer sus funciones en pro del bien común. Este trabajo propone la institucionalización de la ética pública como un mecanismo para

* Licenciada en Derecho con especialidad en Derechos Humanos. De 2016 a 2018 laboró en la Dirección de Ética y Prevención de la Corrupción de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, involucrándose directamente con la ética pública y la prevención de la corrupción. Actualmente, funge como titular de la Unidad de Ética y Prevención de la Corrupción de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en la que realiza diversas funciones, entre las que se destacan diseñar y dar seguimiento a la política de integridad, coordinar el Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses, establecer mecanismos internos a fin de prevenir la corrupción, así como establecer acciones para el fomento e interiorización de principios, valores y buenas prácticas en el servicio público.

garantizar el derecho humano a una buena administración pública desde la perspectiva del servicio público.

Palabras clave

Derechos Humanos, Administración Pública, Ética Pública, Servicio Público, Buena Administración.

Abstract

Human rights are recognized as minimums that every person needs for their full development and to be in a position to establish their life plan. The State has the duty and obligation to guarantee the full enjoyment of each human rights, which it does through, among others, through public service. In that sense, public servants are the instrument that the government uses to ensure a good public administration, which has been recognized since the end of the last century as a vital human right for the peace and harmony of a society. Therefore, it is extremely important to have people committed to their work, with a vocation for service and with the integrity to exercise their functions for the common good. This work proposes the institutionalization of public ethics as a mechanism to guarantee the human right to good public administration from the perspective of public service.

Key words

Human Rights, Public Administration, Public Ethics, Public Service, Good Administration.

Introducción

Los derechos humanos son resultado de un proceso civilizatorio y de la lucha constante por una vida mejor para cada una de las personas del mundo. En cada etapa de la historia de la humanidad y debido a necesidades específicas se ha dado el reconocimiento e impulso a diversos derechos, que se reconocen como emergentes.

A finales del siglo pasado cobra auge el hoy conocido Derecho Humano a una Buena Administración Pública, que se encuentra relacionado con los servicios públicos que presta el Estado, la calidad de vida, el bienestar de la comunidad y en específico como un contrapeso al creciente problema de la corrupción.

Dado que las instituciones públicas se conforman por personas, estas representan el instrumento a través del cual el Estado hace efectivo el goce y disfrute de los derechos básicos, como lo son; los derechos económicos, sociales y culturales, cuya suma dan como resultado la garantía del derecho humano a una buena administración pública.

De lo anterior, es importante destacar que las personas que se dedican a brindar servicios públicos deben de poseer principios éticos arraigados y una verdadera vocación de servicio para dar lo mejor de sí mismas en pro del bien común. Un buen comportamiento y conciencia de lo que su labor representa para la comunidad puede lograrse a través del fomento de la ética pública en sus áreas de trabajo.

Este trabajo propone la implementación y fomento de la ética pública dentro del servicio público, como una de las acciones principales que debe llevar a cabo el Estado para garantizar el derecho humano a una buena administración pública y de esta forma contribuir al establecimiento de un orden social en que todas las personas puedan acceder en igualdad de circunstancias a los bienes y servicios que resultan indispensables para su desarrollo y bienestar.

1. Derechos Humanos

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), reconocemos a los derechos humanos como el integrado de prerrogativas propias a la naturaleza de la persona, y la puesta en marcha de los mismos está estrechamente ligado con el desarrollo integral del individuo, impactando su relación con otros en sociedad delineada jurídicamente. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

En ese sentido, los derechos humanos son aquellos de los cuales la persona está dotada frente al Estado, por su mera condición como ser humano. Estos resultan indispensables para la protección de la dignidad humana, por lo que, si existiera alguna situación que atentara en contra de ellos o evitara su efectivo goce, ésta se traduce en un desconocimiento al valor y capacidades que tiene cada uno como persona.

Al respecto, Mariano Brito refiere lo siguiente:

(...) los derechos fundamentales del hombre son, nada más, pero tampoco nada menos, que aquellas perfecciones debidas al hombre por reclamo de su naturaleza corporal y espiritual, haciéndolas posibles en plenitud, y que la razón descubre. Y el hombre, en cuanto ser, es un todo, una unidad. A esta unidad inescindible pertenecen todos los derechos fundamentales, las perfecciones que le son debidas sin que pueda ser dividido en dos o más partes: el hombre moral de un lado y el hombre político, o jurídico, o económico del otro. El menoscabo o insatisfacción de alguno de esos derechos o perfecciones debidas afectará inevitablemente la personalidad entera del hombre (2004).

Se tiene entonces, que los derechos humanos son aquellos mínimos vitales que el hombre exige en el uso de su razón y que sin los cuales

no será capaz de desarrollar el máximo de sus capacidades en libertad. La trascendencia ante la incapacidad de vivir plenamente los derechos humanos es la máxima expresión de deshumanización y una condena a coexistir en un mundo hostil.

Arnd Pollmann, define a los derechos humanos como pretensiones o aspiraciones, (2008). Ante esto, recae la sentencia de que la humanidad se encuentra destinada a luchar por alcanzar los derechos humanos, lucha que por su propia naturaleza será inacabable pero no inútil.

Es importante reconocer la connotación ética que abraza al concepto de derechos humanos. Si bien la garantía de esas prerrogativas tiene su fundamento en el orden jurídico, su origen radica en exigencias morales; es decir, una persona reclama un derecho porque considera que tiene una exigencia ética justificable y que se puede hacer valer por medio del aparato de justicia (Viola, 1999).

Los derechos humanos responden a algo mucho más trascendente. Emanan de la importancia que tiene la persona dentro de la sociedad, de las cualidades que la hacen valiosa, infinita e indeterminada. Es el reconocimiento máximo de que la vida humana no es algo banal o insentido, sino que se trata del don por excelencia.

Los derechos humanos son los medios a través de los cuales la persona puede vivir una vida más plena y feliz. En la que es capaz de alcanzar un estado de bienestar y satisfacción como ser social. Una persona se compromete al contrato social y acepta someter sus deseos y voluntades a un orden, esto con dos objetivos sustanciales. El primero de ellos, porque reconoce su propia naturaleza como ser social, así como que sólo bajo la protección del Estado será capaz de prosperar y la segunda porque descubre la fórmula de humanidad y, por tanto, su trascendencia.

Ante lo anterior, surge la pregunta sobre el origen de los derechos humanos y al respecto podría decirse que las prerrogativas nacen cuando la persona se asienta en un grupo social. Una persona en completa soledad no necesita del reconocimiento de sus derechos humanos porque no existe ningún otro ente que pueda violentárselos. De este modo, los derechos humanos se reconocen porque proyecta al individuo fuera de sí mismo, de su egoísmo e individualidad. Lo construye como un ser colaborativo que tiene la certeza que sólo en la medida en que se comporte de cierta forma, esto le asegura un trato recíproco.

El sujetarse a un sistema de derechos humanos no anula la libertad individual, en realidad la expande. La persona que es capaz de dominar sus pasiones e impulsos salvajes, ha alcanzado el que podría ser el más alto rango de humanidad, el pleno uso de su razón para el beneficio colectivo. De ahí que se refiera al avance en derechos humanos como un proceso civilizatorio, en el que el hombre como un todo, se aleja de su naturaleza bestial para dar paso a la divinidad. Divinidad que nada

tiene que ver con un aspecto religioso, sino como una cualidad que adquiere la persona al ser consiente de sí mismo, del lugar que ocupa en el mundo y la profundidad de su existencia, lo que la coloca en lo más alto de las categorías animales.

Ahora bien, la persona tiene un deber para reconocer la humanidad de su prójimo y de este modo, sus derechos humanos, sin embargo, esta operación mental por más sencilla que parezca en la realidad no se manifiesta de manera tan efectiva. Por tal motivo, el Estado está obligado a ejercer su facultad de salvaguarda a la comunidad que lo conforma respecto al goce de los derechos humanos.

Pero el Estado no es un ente etéreo que ejerce sus actos de manera aislada, sino que es una de las manifestaciones de la voluntad humana colectiva. De este modo, surge una nueva visión de lo que es el Derecho Administrativo, en el que la persona se vislumbra no sólo como un contribuyente, sino como un ser único sujeto de derechos, pero también de obligaciones. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz adiciona que los ciudadanos no sólo son sujetos a las potestades públicas, sino que buscan también ser activos y colaboradores dentro de la vida política (2014).

El Estado busca su sustento en la justicia social, que no es más que dar a cada quien lo que le corresponde, lo que es suyo y lo que merece, de tal forma que uno de los objetivos de la administración sea la mejora continua y completa de cada uno de los ciudadanos, sin excepción (2014).

En ese sentido, el Estado tiene dos obligaciones, para con los derechos humanos, siendo la primera el respeto a la soberanía individual de cada persona, absteniéndose de llevar a cabo actos arbitrarios o de abuso de poder sobre la ciudadanía y, por otra parte, la de establecer los mecanismos para el goce y disfrute de dichas prerrogativas.

2. Ética Pública

El origen de la ética data de hace más de 2 mil años, en la época de los filósofos griegos y el estoicismo. Aristóteles es considerado el primero en escribir sobre la ética que concebimos en la actualidad, sin embargo, él mismo refiere en sus obras que lo que escribe es una recopilación de lo que han dicho otros filósofos que vivieron antes que él. Son las civilizaciones antiguas las que decidieron qué debía considerarse como virtudes y vicios, a través de la observación, estudio y análisis de las actitudes humana (Bautista, 2013).

El Diccionario Enciclopédico Universal establece que la ética es una disciplina que forma parte de la filosofía y trata sobre el origen y esencia de la moral en relación con la conciencia y el libre albedrío y sus derivaciones de orden práctico. En la conferencia “Hacia la creación de Sistemas de Gestión Ética”, celebrada en Madrid en el año 2005, Emilio Ferreira, definió a la ética como “la morada o lugar donde se habita, es

el refugio de toda persona, la fortaleza inexpugnable del ser humano. El suelo firme para caminar sobre la vida. La ética es una lámpara que ilumina al hombre en su vida”.

Etimológicamente ética proviene del vocablo griego “ethos”, que significa; “hábito”, “carácter” o “costumbre”, al respecto la filósofa Adela Cortina señala que la ética se refiere al carácter que la persona se va forjando a lo largo de su vida, es el quehacer sobre uno mismo (2019).

En síntesis, la ética se encarga de clasificar las actitudes humanas en deseables o nocivas es decir en virtudes y vicios. Aristóteles definía a la virtud como el “bien digno de honra porque, gracias a ella, viene el hombre a ser honesto o bueno”. Para Adela Cortina las virtudes se relacionan con el concepto griego “areté”, que significa “excelencia”. Una persona con virtudes se convierte en un ser humano excelente, ya que guía su actuar a un conjunto de cualidades cívicas, morales e intelectuales, por lo tanto, las virtudes representan lo deseable (2019).

Los vicios, representan la predisposición de obrar de manera inadecuada, dejándose llevar por las emociones y pasiones, sin que el ser humano actúe con el uso de la razón ni el autocontrol, cediendo a sus instintos básicos. Esto da paso a la reflexión y se podría afirmar que el actuar en apego de las virtudes representa un ejercicio intelectual, en el que la persona reconoce que existe una vida buena, y honesta, y que es su deber, como parte de la sociedad, actuar rectamente.

Se tiene entonces que la ética es un ejercicio intelectual y la manifestación de la libertad humana, a través del cual nace en la persona el deseo de actuar correctamente. Sobre esto, Víctor Frankl reflexiona y realiza la analogía sobre las diferentes formas de actuar las personas durante la Segunda Guerra Mundial:

El ser humano no es un objeto más entre otros objetos; las cosas se determinan unas a otras, pero el hombre, en última instancia, es su propio determinante. Lo que alcance a ser –considerando el realismo de la limitación de sus capacidades y de su entorno– lo ha de construir por sí mismo. En los campos de concentración, en aquel laboratorio vivo, en aquel banco de pruebas, comprobamos y fuimos testigos de la actitud de nuestros camaradas: mientras unos actuaron como cerdos otros se comportaron como santos. El hombre goza de ambas potencialidades: de sus decisiones, y no tanto de las condiciones, según cuál de las dos pone en juego. (...)

Cada hombre, aún bajo unas condiciones trágicas, guarda la libertad interior de decidir quién quiere ser –espiritual y mentalmente–, porque incluso en esas circunstancias es capaz de conservar la dignidad de seguir siendo un ser humano. (...)

¿Quién es, en realidad el hombre?, Es el ser que siempre decide lo que es. (El hombre en busca de sentido, 2004).

En ese orden de ideas, el objeto de la ética es desarrollar en el individuo una vida activa con un actuar basado en la libertad y responsabilidad, que se materialice en la realización del bien mediante el cumplimiento del deber (Bautista, 2013). Significa que la persona domina sus emociones e inclinaciones primitivas y actuar en razón de su intelecto.

En el momento en que la persona se une con otras para formar una comunidad, se desarrollan valores, creencias y expectativas compartidas, dando origen a la ética pública. Sin olvidar que, al formar sociedades democráticas la participación en la vida política es imprescindible para las personas, inevitablemente llegará el momento en que el individuo buscará también participar dentro de su comunidad. Lo más conveniente para todos es que las personas que participan en ella como ejecutores sean aquellas que poseen las cualidades y virtudes que el Estado demanda por su naturaleza y objeto.

La política es la forma en la que una sociedad se organiza para que en su conjunto se alcancen mejores condiciones de vida. Todos sus integrantes tienen como objetivo compartido la prosperidad y la felicidad, compartiendo una serie de principios para lograrlo, como lo son; el respeto, la solidaridad y la justicia. De tal modo que, la ética es uno de sus pilares, al poner en práctica las más altas cualidades humanas en pro de una comunidad.

Todas las personas que se involucran en la política como agentes y ejecutores tienen la obligación de conducirse en total apego al bien común y con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas. Resulta imperante que las personas encargadas de cumplir con las labores del Estado poseen una convicción real de lo que están realizando y posean dominio de sí mismos, ya que tienen la responsabilidad de lo que es el fin último de una vida en sociedad; la felicidad de la mayoría.

3. Administración Pública y Servicio Público

En su obra Política, Aristóteles define a la persona como el *zoonpolitikon*, que se refiere a la propia característica ontológica de la persona que le obliga a relacionarse con los demás para así poder desarrollar el máximo de sus capacidades. Es imposible que una persona pueda llevar a cabo un plan vida, satisfacer sus necesidades y asegurar su felicidad viviendo en completa soledad. Requiere de los otros para esto (Firenze, 2020).

Lo anterior, no debe pasarse por alto que, se debe a la capacidad de razonar, la cual es exclusiva del ser humano por sobre las otras criaturas del mundo. En general, los animales son capaces de percibir el placer o el dolor, pero sólo el hombre puede catalogar en buenas o indeseables las cosas. De ahí que sea tan importante el lenguaje y la

comunicación. Entonces, el hombre se une en comunidad no sólo para sobrevivir, como lo haría cualquier otro grupo animal, sino que lo hace para vivir bien (Aristóteles, 1988).

Al respecto, Aristóteles refiere también que el vivir bien se relaciona directamente con la polis, por lo cual se busca establecer una comunidad política para la administración de los bienes y recursos con el objeto de satisfacer las necesidades de todas las personas que conforman la sociedad, que da como resultado la felicidad. Se tiene entonces, que el hombre en uso de su inteligencia se agrupa para salvaguardar sus necesidades básicas, pero también para vivir una vida que valga la pena y lo conduzca a la felicidad. (Firenze, 2020).

Para lograr lo anterior, las comunidades se asientan en grupos sociales que dan como resultado una estructura denominada; administración pública. Al respecto, Isaac Guzmán Valdivia define a la administración como: "(...) la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados" (Ruiz, 2016). De esto se obtienen dos conceptos básicos y necesarios para el funcionamiento de la administración; eficacia y colaboración. Por una parte, la eficacia se refiere a la capacidad de dar resultados y la colaboración como: "proceso en el que dos o más individuos se comprometen a interactuar con autenticidad y constructivamente para resolver problemas, aprender los unos de los otros y lograr metas". (Hanson, 2005)

Podría decirse que la administración es una virtud humana, ya que para que exista se requiere de una suma de disposiciones y voluntades que hagan funcionar la maquinaria social, en la que cada persona es un engrane. Cuando un elemento no funciona como debería, el sistema puede colapsar, por ello la armonía y la cooperación son tan importantes dentro de cualquier comunidad, se requiere de un balance y autocontrol para que no sólo unos cuantos, sino que todos o por lo menos la mayoría de las personas tengan los medios necesarios para la satisfacción de sus demandas.

Por otra parte, la administración pública se compone por tres áreas de organización, conocidas como tres poderes de gobierno: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Cada uno de los poderes tiene un objeto específico, siendo el del legislativo la regulación jurídica del país, a través de la creación, revisión y reforma de las normas, además de ser el contrapeso del poder ejecutivo, por su parte el poder judicial tiene como propósito la administración de justicia, finalmente el poder ejecutivo es el encargado de brindar los servicios básicos a la ciudadanía. (Ruiz, 2016).

Suele interpretarse que sólo el poder ejecutivo brinda el servicio público, sin embargo, cada uno de los poderes a su manera brinda un servicio a la comunidad. El servicio público es el medio a través del cual se hace efectiva la solidaridad social, ya que son las propias

personas de la comunidad las que se encargan de asegurar que los demás miembros de esta accedan en igualdad de circunstancias a los bienes y servicios que el Estado administra.

Una de las características principales de la administración pública es la relación estado-sociedad, la cual se representa de manera evidente a través de los servicios públicos que se brindan a las personas. Dentro de estos se encuentran, por ejemplo; los servicios de seguridad, educativos, de salud o los administrativos. En palabras de Alfonso Nava Negrete, quien adopta la visión de Maurice Harriou por considerar que es la más cercana a la mexicana, el servicio público es; “un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas” (Luz María Anaya Domínguez, 2023).

De lo anterior se destaca que el servicio público tiene como finalidad la satisfacción de necesidades colectivas. Para dar cumplimiento a ello, el servicio público requiere ser acompañado de principios como la igualdad, la empatía, la solidaridad, la imparcialidad y la integridad, que son lo que van a garantizar que todas las personas que integran la sociedad accedan en igualdad de circunstancias a los servicios del Estado.

El servicio público es la manifestación de la solidaridad compartida para asegurar que la mayoría de las personas accedan a los servicios que otorga el Estado de manera igualitaria, justa y eficiente. El servicio público debe ser noble y generoso, orientado hacia la búsqueda de una sociedad benefactora y protectora para todos sus habitantes.

4. Derecho Humano a una Buena Administración Pública

La idea de un buen gobierno data desde la antigua Grecia y ha sido tema de la filosofía política. En principio, el término “gobernar”, significa en griego; “conducir”, “dirigir”, como quien conduce un barco hacia un puerto seguro. Un buen gobierno, tiene como finalidad conducir los asuntos de la comunidad hacia las metas del bien común (Suárez-Lñíguez, 2013).

Los filósofos griegos, vislumbraron la política y el gobierno con una evidente finalidad ética, que consistía en construir mejores y más felices ciudadanos. Aristóteles nombró la relación que guardan la política y la moral como “la filosofía de las cosas humanas”. Los cimientos para la formación de una moral y las ideas de un buen gobierno debían ser educados a la polis (Suárez-Lñíguez, 2013).

Para Platón un buen gobierno se logra con la aplicación de una legislación justa, la formación de virtudes para la felicidad de los ciudadanos y la búsqueda del bien común. Con ello, se permitiría a cada persona decidir y vivir plenamente su existencia. En palabras del filósofo “el mejor gobierno es aquel bajo el cual se puede vivir mejor la vida privada”. Por su parte Aristóteles, el Estado es una comunidad

que tiene como finalidad la felicidad de sus habitantes. Esta felicidad se logra a través de del ejercicio de la libertad para forjarse un carácter virtuoso y de esa manera obrar en bienestar de la comunidad. Tanto Platón y Aristóteles, consideraron que un buen gobierno es el que busca la justicia y se apega a las leyes. Un gobierno que establece el cumplimiento de las normas por encima del gobernante, es una señal de salud cívica. la educación como el elemento clave en la construcción de un buen gobierno (Suárez-Iñiguez, 2013).

Al igual que los grandes pensadores griegos, a lo largo de la historia han existido múltiples académicos, filósofos, juristas y políticos que se han encargado de estudiar y reflexionar lo que conduce a un buen gobierno. Dentro de la filosofía jurídica y política siempre han existido los principios y las bases para la conformación de un gobierno, en ese sentido sería lógico que en la práctica se diera cumplimiento a dichos estándares.

Además, los conceptos que envuelven a la administración pública y en específico, a una buena administración pública, siendo “interés público” y “estado de bienestar”, tienen un origen revolucionario, de una concepción del poder público no como una forma de opresión, sino al contrario, como una forma de asegurar la libertad de los ciudadanos.

Se tiene entonces que, una buena administración pública es un derecho necesario y legítimamente reclamable por parte de los ciudadanos, así como un deber máximo del Estado. Sin embargo, la historia ha dejado en claro que el ser humano tiene la capacidad de corromperlo todo y aprovechando dicha capacidad al estar al frente del poder público ha dado rienda suelta sus deseos, acentuando las injusticias y desigualdades sociales.

El primer antecedente expreso que se tiene del reconocimiento al derecho humano a una buena administración pública, se encuentra en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en el año 2000. En su artículo 41 se dio el reconocimiento formal de la buena administración pública como un derecho humano.

En la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el derecho a una buena administración se orienta hacia la administración de justicia y las obligaciones judiciales, lo cual podría equipararse al derecho al debido proceso, sin embargo, no puede dejar de reconocerse que es hito y abrió el debate para el reconocimiento formal de una buena administración pública como un derecho humano multidimensional.

En el año 2013, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobó la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, que señala en su Capítulo Primero, numeral uno: “La Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la

persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas del servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana” (2013).

Dentro de la finalidad de la Carta Iberoamericana, se establece que la ciudadanía puede exigir a las autoridades y a todas las personas que forman parte de la administración pública que su actuar sea siempre para salvaguardar el interés colectivo, que consecuentemente dará lugar a la protección de la dignidad humana. Ahí presente se encuentra la razón de vida de la administración pública; el deber de velar y procurar el bienestar general, que se ilustra también como una exigencia social. Se dice que una buena administración pública es una obligación exigible a las autoridades, en la que se concentra el poder y que es su deber de actuar en total respeto a la dignidad humana y en consecuencia a los derechos humanos (2013).

La Carta Iberoamericana establece una visión tripartita de lo que implica una buena administración pública, definiéndola como principio, obligación y derecho. En un primer aspecto, señala que se trata de un principio de aplicación general a la administración pública y al derecho administrativo. Es también una obligación de las administraciones públicas que derivan del Estado Social y Democrático de Derecho, en específico a lo que refiere la cláusula del Estado Social, que es crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona sean reales y efectivas, sin obstáculos que impidan su cumplimiento. Finalmente, se trata de un auténtico derecho humano, del que derivan obligatoriamente otros (2013).

Dentro de la legislación mexicana, la primera referencia que se tiene sobre el derecho humano a una buena administración pública, relacionado con el fenómeno de la corrupción, se presenta en la resolución del juicio de amparo indirecto 1311/2016, promovida por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), ante el juez octavo de distrito en materia administrativa. En esta resolución el juez resolvió que el incumplimiento de ciertas obligaciones por parte del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y otras instituciones, violentaban los derechos fundamentales a la rendición de cuentas, la transparencia, honradez en uso de recursos públicos, así como al derecho humano al ambiente libre de corrupción (Greaves, 2020).

Para sustentar su dicho, el juzgador determinó que conforme a lo previsto en los artículos 6, 16, 108, 109, 113 y 134 constitucionales, en conjunto con la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se concluía válidamente que la Constitución Política Nacional,

reconoce los derechos fundamentales a la transparencia, honradez y rendición de cuentas respecto del uso de recursos públicos, al establecer un régimen de actuación y comportamiento para el Estado, y en su caso, responsabilidades administrativas (Greaves, 2020).

El juez concluye que existe un derecho fundamental de la ciudadanía de vivir en un ambiente libre de corrupción, en el que las autoridades y las personas que conforman la administración pública deben desempeñar su labor con honradez, honestidad, ética y transparencia, en ese sentido el SNA se convierte en una garantía del derecho humano a una buena administración pública (Greaves, 2020).

El acercamiento al reconocimiento del derecho humano a una buena administración pública se encuentra en la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada el 31 de enero de 2017. En su artículo 7 se lee:

“Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación” (León, 2018).

El reconocimiento de la buena administración pública como un derecho humano, se manifiesta como un medio para el reclamo ciudadano ante la opresión, las injusticias y la inseguridad, contra todos los males que impiden el pleno desarrollo de la persona. Si bien, el Estado no es responsable de garantizar que todas las personas sean felices, sí lo es de establecer todos los medios necesarios para que cada hombre, en su individualidad, tenga la oportunidad de alcanzar el mayor grado de satisfacción.

Vivir en un estado democrático exige que cada persona que forma parte de la administración realice sus funciones con eficiencia, responsabilidad e igualdad. Es imperante vislumbrar que la administración pública es una institución conformada por personas que diariamente realizan acciones en aras de satisfacer necesidades fundamentales de sus compatriotas. Vale la pena recordar que el antecedente más emblemático en la lucha de los derechos humanos es la revolución francesa, cuyo emblema fue la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Dentro de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se establece en el artículo 25.1, lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. De este modo, en el ámbito internacional se reconocen los servicios públicos como un derecho humano (ONU, 1948).

Lo anterior, toma una especial relevancia cuando en el artículo XXXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, dice: “Toda persona tiene el deber de pagar impuestos establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos” (ONU, 1948), lo que significa que, si las personas tienen el deber de pagar impuestos para el sustento de los servicios públicos, entonces tienen el derecho de acceder a ellos. No obstante, cabe señalar que aun cuando se establece como obligación el pago de impuestos, esto no debe ser interpretado como un requisito para el goce del derecho. El derecho existe por sí mismo toda vez que nace del valor intrínseco de la persona, por lo que en el caso de que alguien no pudiese cumplir con la cuota de un servicio, el derecho de su acceso no tiene justificación de represión.

Ahora bien, en múltiples documentos internacionales en materia de derechos humanos como lo son la ya referida Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se reconocen como derechos fundamentales el de un nivel de vida adecuado, el bienestar e incluso las condiciones de existencia. Anteriores derechos que sólo pueden ser garantizados por el Estado a través de la prestación de los servicios públicos.

Conviene destacar que Jaime Rodríguez Arana-Muñoz, señala como características de una buena administración las siguientes:

- Centralidad de la persona,
- Apertura a la realidad,
- Metodología del entendimiento,
- Promoción de la participación,
- Vinculación con la ética,
- Innovación y sociedad del conocimiento, y;
- Sensibilidad social (Arana-Muñoz, 2014).

Al hablar de una buena administración, debe considerarse que es una serie de valores compartidos, correlacionados y recíprocos, que resultas exigibles a todas las personas que la conforman porque corresponde a un derecho ciudadano y colectivo.

Es evidente la relación que existe entre los derechos humanos y los servicios públicos, toda vez que, por ejemplo, si una nación reconoce el derecho a la educación y este se presta a través de instituciones educativas administradas por el Estado, entonces el servicio que presta es por tanto un derecho humano en sí mismo, estando sujeto no sólo a la obligatoriedad de otorgarlo sino de que este sea un servicio de calidad, eficiente y de alcance en igualdad de circunstancias para todas las personas.

De este modo que, las personas servidoras públicas son el instrumento a través del cual Estado hace garante el derecho humano a una

buena administración pública, son las personas las que con sus tareas diarias hacen efectivos los deberes del gobierno para con la sociedad. Por esto es de vital importancia que estas posean conciencia de lo que trae aparejada su labor, contar con una verdadera vocación por servir y tener la voluntad de establecer una buena administración.

5. Institucionalización de la Ética Pública

El vínculo de la ética con la administración pública recae, en primera instancia en que, el objetivo de la administración pública es la de proporcionar un bienestar integral de la ciudadanía, estos es el bien común y en segundo lugar en el reconocimiento de la persona como el centro y prioridad de los bienes y servicios públicos. Esto significa que la persona debe ser vista en un amplio aspecto, como un ser receptor del Estado, pero con un valor infinito, que es el que da su dignidad, por lo que también existe la obligación de brindar los medios necesarios para un mejoramiento personal.

Entonces, al igual que ocurre con la ética existen dos espectros de la administración pública. Por una parte, se encuentra el individuo como ente único que tiene el derecho de desarrollarse en plenitud, pero también existe el bienestar de la comunidad. Cada individuo es importante en su unicidad, pero más importante es el bien para la mayoría.

En palabras de Adolfo Lugo Verduzco:

“Teóricamente podemos distinguir valores individuales y valores sociales. No obstante, la dimensión individual de la ética no puede desligarse de su dimensión social.

La consecución del bienestar social casi siempre exige restricciones al bienestar individual, pero éstas deben tener un límite para que el valor del individuo no se pierda en el todo social.” (Verduzco, 1997)

El Estado a través de las personas por las cuales ejerce su función, tienen el deber de vislumbrar a cada uno de los hombres y mujeres que trata como un ser dotado de dignidad y derechos. Los bienes y servicios sociales deben ser administrados por personas con ética y compromiso compartido. Recordando que ejercen una doble dimensión; por un lado, son personas ontológicas e infinitas y por el otro son ciudadanos con deberes, derechos y obligaciones. (Verduzco, 1997)

De ahí la importancia de contar con personas que vislumbren a la ciudadanía más allá de un todo, atendiendo a cada una con las que tenga contacto de una manera personal y conforme a sus necesidades particulares. Es decir, debe existir un verdadero compromiso y disposición por brindar los servicios con igualdad, eficiencia y humanismo.

Esto conduce al equilibrio, que corresponde a una característica esencial de una buena administración. Se trata de brindar bienes y servicios conforme a las necesidades particulares que cada uno de los sectores sociales pudiera tener (Arana-Muñoz, 2014). Existe un deber ético por parte del Estado de procurar establecer las mejores condiciones para construir una sociedad próspera y armoniosa.

La ética en la administración pública, implica formar en todas las personas que participan en el quehacer gubernamental la conciencia de sus actos, lo que ocasiona que orienten su conducta para satisfacer las necesidades particulares y colectivas. Manuel Villora ofrece esta definición: “La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano” (2000).

La ética pública permite vislumbrar las conductas que son deseables en la administración pública, es decir los principios y virtudes que debe desarrollar una persona que labora en el gobierno. Se considera como un área del conocimiento universal que promueve es espíritu de servicio. La ética pública es, por lo tanto, los actos que realizan las personas que conforman la administración pública para el cumplimiento de sus obligaciones y deberes.

Cuando las personas servidoras públicas se conducen con ética, se habla entonces de personas responsables, comprometidas con su labor, eficientes y honestas, que buscan obtener los mejores resultados en pro de la ciudadanía.

El bien que persigue la ética en el ámbito público mediante la práctica de los valores, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública. Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una profunda reflexión.

Aunque el sentido común alberga principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo debido y lo nocivo, la vida conduce a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta claro o evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el hombre decide y actúa, la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con un marco de valores que les sirva de guía en sus decisiones. La ética pública da al servidor

público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas (Bautista, 2017).

Aun cuando exista o no un reconocimiento expreso de la existencia de un derecho humano, como lo es el de una buena administración pública, la obligación por parte del Estado existe por sí misma. Al tratarse de un bien universal y de relevancia tal que su ausencia impacta a toda una comunidad, existe un deber primordial para su salvaguarda.

En términos filosóficos y etimológicos, existe una diferencia entre la obligación y el deber. El deber indica alguna cosa más imperiosa para la conciencia que la obligación y, como procedente de la ley, la virtud conduce a su cumplimiento. El deber coloca al individuo en relación con el prójimo y con uno mismo; la obligación pone en relación con las instituciones del pueblo en que se vive. Faltar a las obligaciones es una infracción de lo mandado, pero faltar a los deberes es una traición a la conciencia.

La institucionalización de la ética dentro de la administración pública y de manera específica en el servicio público, tiene como objeto generar una política con impacto a mediano y largo plazo en las instituciones. Se trata de contar con personas con las capacidades, habilidades, conocimientos y experiencias necesarias para formar parte del servicio público, pero también de tener personas con valores compartidos, virtudes de solidaridad y merecedoras de formar parte del servicio público.

La ética debe estar presente desde los procesos de selección, en la formación continua, en la evaluación del desempeño, al considerar promociones y ascensos y en la permanencia en el servicio. Cuando una institución está conformada por personas convencidas en su labor, se esfuerzan por brindar los mejores resultados, lo que se verá reflejado en la credibilidad y confianza que les otorga la sociedad.

No se trata de una aspiración inalcanzable, no se busca tener servidores públicos con poderes súper humanos, intachables e incapaces de cometer errores, sino de que sean personas con libertad de acción, pero también con un profundo sentido de la responsabilidad para cumplir con sus obligaciones y deberes. Personas que encuentren en el servicio público el medio para desarrollar todas sus capacidades y como la oportunidad de aportar algo positivo a su comunidad, lo que es también uno de los requisitos para alcanzar la plenitud.

El servicio público tiene uno de los fines más dignos y nobles de entre todas las actividades humanas. Es la expresión de la colaboración, la humanidad y la solidaridad de una sociedad, que se manifiesta a través de actividades diarias y cuyos ejecutores son sus propios integrantes. Es el despojo de valores individualistas y egoístas para trascender a los colectivos y universales. Sólo en la medida en la que la mayoría

de las personas puedan gozar de los derechos humanos y de las condiciones mínimas de vida se puede trascender de manera personal. De ahí que una buena administración pública se reconozca como una manifestación de la libertad solidaria.

La persona servidora pública que esté convencida que con su recto actuar está contribuyendo al progreso social, se conducirá siempre, sin importar las circunstancias, con honestidad, responsabilidad e integridad. Reconoce que aun cuando pudiera verse afectada su esfera personal o la de un colega, el velar por la legalidad es algo mucho más importante porque afecta a toda una sociedad. Esta conciencia podría decirse que se trata de una responsabilidad ética colectiva.

La verdadera trascendencia humana consiste en impactar de manera positiva al entorno. Con cada uno de los actos que se realizan contribuir a que el porvenir de la humanidad sea uno próspero y con la posibilidad de que cada persona se desarrolle de la forma más completa y digna.

Conclusiones

El mundo contemporáneo demanda cada vez con mayor urgencia contar con gobiernos justos, empáticos y verdaderamente preocupados por la satisfacción de las necesidades colectivas. Los seres humanos por su propia naturaleza están inclinados a complacer sus propios deseos, sin embargo, al formar parte de la administración pública deben contenerlos y procurar establecer las condiciones para que todos y cada uno de los integrantes de la sociedad alcance la plenitud.

Las personas se establecen en comunidades porque comprenden que sólo así pueden garantizar la protección y goce en plenitud de sus derechos, por lo que la administración pública representa una las actividades de mayor trascendencia y dignidad. El Estado no sólo es responsable de brindar bienes y servicios, sino de que estos sean de la mejor calidad y al alcance de todas las personas.

El reconocimiento del derecho humano a una buena administración pública es uno de los mecanismos del derecho internacional para tratar de asegurar el bienestar y la paz en las sociedades, sin embargo, aun cuando los conceptos de buen gobierno datan de hace miles de años, no se han desarrollado efectivos canales para su establecimiento. Se puede decir que representa un derecho emergente y como tal, continúa en evolución.

La ética es la disciplina humana que humaniza, que promueve los principios de una vida buena. Noble y digna de ser vivida. Es lo que proyecta al ser humano fuera de sí mismo y guía sus pensamientos y actos a la armonía, no sólo personal, sino colectiva. La ética aplicada a los asuntos del Estado se convierte en ética pública y tiene como finalidad que las personas que se encuentran al frente de la administración pública velen por el establecimiento de servicios de calidad.

En ese sentido, la ética pública institucionalizada en el servicio público se convierte en una herramienta efectiva para la garantía del derecho humano a una buena administración pública. Se ocupa de la esfera interna del individuo, que al final es lo que determina la dirección que habrá de tomar el comportamiento de cada uno.

Si existe una verdadera convicción de lo que se realiza, entonces se buscará que cada una de las actividades que se realicen se encuentren orientadas al bien común y la felicidad compartida.

Aun cuando los derechos humanos se reconozcan como expectativas o aspiraciones que se encuentran condenadas a nunca vivirse en plenitud, esto no debe ser una limitación para luchar por ellos. El pleno goce de los derechos humanos es algo por lo que vale la pena luchar y esforzarse, porque representa el acercamiento más profundo que se tiene con la trascendencia. Vivir en armonía es lo que permite a los seres humanos ser reconocidos como tales y no sólo como bestias que habitan en un tiempo y espacio determinado.

Referencias

- Arana-Muñoz, J. R. (2014). *El derecho fundamental a la buena administración en la constitución española y en la Unión Europea*. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 1(2).
- Aristóteles. (1988). *Política*. Madrid: Gredos.
- Bautista, O. D. (2013). *De la ética a la ética pública*. Revista IAPEM(85), 83-104.
- Bautista, O. D. (2017). *Necesidad de la Ética Pública*. En O. D. Bautista, *Ética pública: su vinculación con el gobierno*. (págs. 17-43). Delegación Cuajimalpa, México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Bautista, O. D. (2018). *¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la Ética Pública; Colección cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*. Xalapa, Veracruz: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.
- Brito, M. R. (2004). *Derecho Administrativo: su permanencia, contemporaneidad, prospectiva*. Revista de Derecho, 3(5), 1203.
- Carbonell, M. (2011). *Las Obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución Mexicana*. En La Reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma (págs. 63-102). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1948). *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*. Bogotá, Colombia.
- Consejo Directivo del CLAD. (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Cortina, A. (2019). *¿Para qué sirve la ética?*.

- Ferreira, E. (2005). *Hacia la creación de Sistemas de Gestión Ética*. Madrid.
- Finze, A. (2020). *El zoon politikon y las aporías de la virtud en la Política de Aristóteles*. Bajo palabra. Revista de filosofía, II Época(24), 177-196.
- Frankl, V. (2004). *El hombre en busca de sentido*. Barcelona: Herder.
- Greaves, E. M. (2020). *¿Existe un derecho a vivir en un ambiente libre de corrupción?* Nexos.
- Hanson, C. M. (2005). Collaboration. En *Advanced practice nursing: An integrative approach* (3ra ed., págs. 341-378). St. Louis: Elsevier Saunders.
- León, L. A. (2018). *El derecho a la buena administración pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza*. En J. A. Campa (Ed.), *La gobernanza en la Ciudad de México. Visiones multidisciplinares* (págs. 17-38). México: Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Luz María Anaya Domínguez, M. C. (10 de febrero de 2023). *La Concensión Administrativa. Algunos aspectos teóricos y análisis de un caso práctico*. Obtenido de Tribunal Federal de Justicia Administrativa: <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/abstlaconcesionadministrativa.html>
- Mendieta, M. V. (2000). *Ética Pública y Corrupción*. Madrid: Tecno-Universidad Pompeu Fabra.
- ONU. (10 de Diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París, Francia.
- Pollman, A. (2008). *Filosofía de los derechos humanos: problemas y tendencias de actualidad* (Primera ed.). Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ruiz, J. F. (2016). *Derecho administrativo* (Primera Edición ed.). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Suárez-Iñiguez, E. (2013). *El buen gobierno*. Revista de Ciencia Política (26), 73-91.
- Ugarte, P. S. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos*. México: Senado de la República.
- Verduzco, A. L. (1997). *La Ética en el Servicio Público*. En S. G. Ramírez (Ed.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación* (págs. 223-234). México: Fondo de Cultura Económica.
- Viola, F. (1999). *La Ética de los Derechos*. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho (22), 506-524.

Gestión de riesgos: Una herramienta
para la prevención de la corrupción en el
sector público del Estado de México*

*Risk management: A tool for
corruption prevention in the public
sector of the State of Mexico*

Tania Paredes Cruz**

Resumen

El Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción para el Sector Público del Estado de México por sus siglas MOGERIC, se elaboró en el marco de la integración de la Política Estatal Anticorrupción (PEA) y del Programa de Implementación de la misma, con el objeto de contribuir a la generación de acciones de combate a la corrupción, en atención a las prioridades de la PEA relacionadas con la gestión de riesgos de corrupción dentro de sus cinco ejes estratégicos. En este sentido, constituye una herramienta metodológica que permite prevenir la corrupción a través del análisis, evaluación y control de los riesgos identificados, el cual representa un instrumento que contribuye a los esfuerzos que se realizan en materia anticorrupción para orientar la gestión de riesgos de corrupción en los procesos, conductas, partes interesadas y disposiciones normativas hacia un enfoque de principios y valores basados en la ética pública e integridad.

Palabras clave

Gestión de riesgos, prevención, corrupción, sector público, ética pública e integridad.

* Este trabajo fue presentado en el marco del diplomado denominado: "Ética pública y prevención de la corrupción en el sector público" dirigido a personas servidoras públicas comprometidas con la ética y la prevención de la corrupción en el servicio público.

** Estudió la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Subdirectora de Gestión de Riesgos e Integridad en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

Abstract

The Corruption Risk Management Model for the Public Sector of the State of Mexico by its acronym MOGERIC, was developed within the framework of the integration of the State Anti-Corruption Policy and its Implementation Program, with the aim of contribute to the generation of actions to combat corruption, in response to the priorities of the State Anti-Corruption Policy related to the management of corruption risks within its five strategic axes. In this sense, it constitutes a methodological tool that allows preventing corruption through the analysis, evaluation and control of the identified risks, which represents an instrument that contributes to the efforts made in anti-corruption matters to guide the management of corruption risks. In the processes, behaviors, interested parties and regulatory provisions towards an approach of principles and values based on public ethics and integrity.

Keywords

Risk management, prevention, corruption, public sector, public ethics and integrity.

Introducción

El Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción para el Sector Público del Estado de México por sus siglas MOGERIC, (en adelante Modelo) forma parte de los esfuerzos que realiza la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SESAEMM) para prevenir la corrupción, fortalecer la ética pública e integridad en el sector público de la entidad y orientar la conducta de las personas servidoras públicas al logro de los objetivos del ente público al que pertenecen, encontrándose como parte de las funciones que tiene en calidad de órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador (CC) del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA). Esto, toma como referencia que “la administración pública es un campo práctico que involucra múltiples saberes, por lo que las ciencias de la administración pública serían una suerte de intersección entre múltiples saberes que son convocados en las dinámicas de gestión pública” (Rodríguez, 2020, p. 165).

Además, se realizó retomando en parte lo establecido en el Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción para el Sector Público que se derivó de la cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) quienes desarrollaron este proyecto con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), en la búsqueda de desarrollar metodologías que abonen a la prevención de la corrupción en México.

Así mismo, el diseño de este proyecto se elaboró bajo un rigor técnico especializado en el marco de la integración de la Política Estatal Anti-corrupción (PEA) y del Programa de Implementación de la misma, con el objeto de contribuir a la generación de acciones de combate a la corrupción en atención a las prioridades de la PEA relacionadas con sus cinco ejes estratégicos, siendo estos: combatir la impunidad; controlar la arbitrariedad; involucrar a la sociedad; fortalecer las interacciones gobierno-sociedad y; ética pública e integridad, a fin de “potenciar gestiones conforme a la creación de valor público”(Rodríguez, 2020, p. 170).

Es pertinente subrayar que, aunque existe un sinnúmero de literatura sobre gestión de riesgos de corrupción en organizaciones públicas y privadas; así como metodologías para su identificación, análisis y tratamiento, en el Estado de México se carece de una herramienta adecuada a la realidad local; es decir, que responda a las características y especificaciones propias del perfil y tamaño del sector público de la entidad para emprender acciones con enfoque anticorrupción. De acuerdo con Diego (2009) el Modelo busca alcanzar una “ética basada en la integridad, la cual aspira a lograr un nivel de madurez que permita actuar con responsabilidad propia y con un espíritu de bien común” (p.9) en el sector público y de esta manera, generar cambios en la cultura institucional de las personas servidoras públicas, tomando en cuenta la participación ciudadana.

Por lo anteriormente mencionado, el Modelo representa para el sector público del Estado de México, una herramienta de prevención de riesgos de corrupción en un marco de integridad, mismo que comprende la apropiación institucional y tiene como premisa la participación ciudadana (organizaciones de la sociedad civil, academia, especialistas en temas anticorrupción y sector privado), así como el seguimiento de una metodología mediante la consideración del contexto interno y externo y una ruta que permitirá la implementación progresiva, gradual y proporcional en todos los entes públicos que comprende el SEA. De esta manera, se busca enfatizar en ejercicios preventivos de fomento a la ética pública e integridad para incrementar la confianza en las instituciones públicas, promover espacios de participación social y contribuir en la disminución de los índices de corrupción en el ámbito nacional, estatal y municipal, toda vez que “la ética en la gestión pública es una ética pública” (Rodríguez, 2020).

Al tomar en cuenta el contexto local, el Modelo se convierte en un importante mecanismo para generar enlaces de integridad a través de la apertura de espacios a la población de la entidad, quienes tomarán parte de las decisiones públicas, dando paso hacia una efectiva gobernanza; es decir, obtener eficacia, calidad, legitimidad y buena orientación de la intervención del Estado, donde la colaboración y co-creación serán una práctica cotidiana, esto significa la construcción de un andamiaje donde los actores sociales tengan una movilidad

estratégica en la identificación, evaluación y tratamiento de los riesgos de corrupción para el fortalecimiento de la ética pública frente a las instituciones del sector público.

En tal virtud, se reconoce la participación ciudadana según Aguilar (1992) como “una forma de participación del público en la vida política. En este caso, deja de ser un agente del estado administrador mediante la inclusión del público en la evaluación del desarrollo económico, social y político y se promueve un foro para la discusión de los asuntos públicos” (p.227), por lo que la gobernanza se entiende como un proceso mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad, lo que implica la definición y aceptación social suficiente de los objetivos comunes, mediante la participación directa o indirecta de la ciudadanía y la coordinación de las múltiples acciones para posibilitar la gestión de riesgos de corrupción para la integridad en procesos, comportamientos o conductas, partes interesadas y disposiciones normativas que potencialmente son susceptibles de riesgos de corrupción, con el propósito de cumplir cabalmente con los fines del Estado y aumentar la confianza de la sociedad hacia las y los servidores públicos, ya que “los buenos resultados son un factor clave para recuperar la confianza ciudadana” (Diego, 2009, p. 16).

En síntesis, esta herramienta representa una concepción de la realidad del riesgo de corrupción en la esfera pública y, por ende, se plantea la necesidad de identificar su presencia, reconociendo comportamientos asociados como el soborno, la malversación de fondos, el fraude, el abuso de poder, el nepotismo, el clientelismo, el conflicto de interés, entre otras conductas carentes de principios y valores basados en la ética pública e integridad tomando como referencia a Diego (2013) que sostiene que “la ética muestra los distintos comportamientos existentes en el ser humano, los diferentes caminos para actuar, ya sea de manera correcta o errónea” (p. 90).

De esta manera, la finalidad del instrumento es alertar sobre la probabilidad e impacto de los riesgos de corrupción a partir de los controles existentes en caso de materializarse al interior de las instituciones y, ante ello, tomar las acciones pertinentes para su identificación, análisis y tratamiento.

En un primer momento, se describen el contexto y enfoque que orientó la construcción de la propuesta del instrumento, se explica la importancia de abordar los riesgos de corrupción desde un ángulo teórico y metodológico, que den sustento a su identificación, análisis y tratamiento y se da a conocer la importancia de utilizar métodos, técnicas y herramientas para estudiar la realidad, analizar el fenómeno y ofrecer alternativas de solución que abonen al fortalecimiento de la ética pública e integridad, desde cuatro elementos principales como objeto de estudio: análisis de los procesos, comportamientos o conductas, partes interesadas y disposiciones normativas.

Finalmente, se presentan las etapas de implementación de la herramienta propuesta; desde la elaboración de un plan de gestión de los riesgos hasta la identificación, evaluación, tratamiento, difusión, comunicación, monitoreo y seguimiento de estos, considerando también la formulación de estrategias y acciones de control como parte del tratamiento de los riesgos, a fin de proporcionar las herramientas necesarias para gestionar eficazmente los riesgos de corrupción en la entidad mexiquense.

El problema de la corrupción

La corrupción es un fenómeno que ha acompañado al ser humano a lo largo de su historia, la cual refiere a toda aquella función que es alterada de su cauce normal y que representa un problema público, así como a aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma, ya que impide el desarrollo de un país, genera desconfianza en sus instituciones y desgasta la credibilidad del servicio público. En este sentido, es importante destacar que en la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI, 2020), llevada a cabo por el INEGI, se obtuvo que entre los tres problemas más importantes que enfrenta México hoy en día, el 53% de la población mexiquense de 15 años o más considera que es la corrupción, mientras que el 23% considera el mal desempeño del gobierno, el 7% la falta de coordinación entre gobiernos y el 2% la falta de rendición de cuentas.

Los porcentajes antes descritos pueden estar propiciados por la experiencia de la ciudadanía en puntos de contacto con personal del servicio público del Estado de México. Al respecto, los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2021), muestran que, durante el año 2021, el 15% de la población de la entidad mayor de 18 años que acudió a realizar algún trámite, pago o solicitud de servicio, manifestó que el personal del servicio público solicitó, intentó apropiarse o generó las condiciones para obtener algún beneficio particular.

Al respecto, se visualiza a la corrupción como un fenómeno sistémico, antiético y multimodal (con diversos ámbitos de acción) que beneficia y favorece intereses mediante el uso y abuso de la autoridad y, es capaz de trascender de lo individual a lo colectivo. Por ello, la propuesta de esta herramienta contempla la identificación de la ética pública e integridad como materia prima para la aplicación de metodologías, conceptos e instrumentos para identificar y prevenir riesgos de corrupción, ya que estos afectan en diversas esferas y sectores de la sociedad.

Considerando lo anterior, es importante destacar que el Modelo toma como referentes variables e indicadores del Repositorio de Indicadores de Corrupción del Estado de México (RIC-Edomex), mismo que se basa en los cinco ejes estratégicos de la Política Estatal Anticorrupción y muestra puntos susceptibles de riesgos de corrupción.

Gestión de riesgos de corrupción para la ética pública e integridad

La norma ISO 31000 define la gestión de riesgos como todas aquellas acciones coordinadas para dirigir y controlar los riesgos a los que puedan estar abocadas las organizaciones, de tal forma que el riesgo de corrupción implica la posibilidad de que, por acción u omisión, se recurra al uso de la autoridad por parte del personal servidor público para desviar los objetivos de la gestión pública hacia un beneficio particular, esto puede suceder de manera individual o de grupo, creando un impacto negativo en el sector público y en la sociedad. En este sentido, la gestión se refiere a un proceso desarrollado bajo una secuencia lógica para contextualizar, identificar, analizar, evaluar, atender, comunicar y monitorear los riesgos de corrupción que se puedan presentar en los procesos, conductas, partes interesadas y disposiciones normativas que tengan alcance al ente público.

En concordancia con lo anterior y con el propósito de alertar sobre la probabilidad e impacto de los riesgos de corrupción en caso de materializarse al interior de los entes públicos, así como para tomar las acciones pertinentes para su tratamiento y de restablecer la confianza ciudadana, el Modelo representa una guía que conduce al fortalecimiento de la cultura institucional basada en la ética pública e integridad, ya que dispone de una metodología para reducir la probabilidad de ocurrencia e impacto de los riesgos de corrupción identificados en los procesos, conductas, partes interesadas y disposiciones normativas en los entes públicos de la entidad mexicana.

Así mismo, tal como se señala en la metodología de Administración de Riesgos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la administración de riesgos permite identificar eventos potenciales que pueden afectar el cumplimiento de la misión, visión y metas del ente público, de tal manera que este proceso resulta dinámico e iterativo para identificar y tratar los riesgos de cara a la consecución de los objetivos.

Unidad de análisis del riesgo de corrupción

La unidad de análisis del riesgo de corrupción define el objeto donde se enfoca el estudio, por lo que esta herramienta centra el proceso de gestión de riesgos de corrupción en cuatro elementos principales, siendo estos los siguientes:

- Análisis de los procesos. Se refieren al conjunto de actividades que recibe uno o más insumos o entradas y que crea un producto, bien o servicio para las y los usuarios. De esta forma, la aplicación de un enfoque a procesos permite orientar la descripción de actividades de los insumos o entradas y su reconversión a salidas

o resultados, abriendo la posibilidad de facilitar en qué fase del proceso se pudiera encontrar algún riesgo de corrupción.

- Comportamientos o conductas. Según Rodríguez (2020) “la fractura de las prácticas respecto a la lógica de lo moralmente correcto ha de ser analizada contemplando la coherencia de las prácticas respecto a las lógicas de lo apropiado” (p.184). Es así que la segunda unidad de análisis de riesgo de corrupción hace referencia a los comportamientos o conductas institucionales o sociales que pueden transgredir principios éticos y de integridad. De esta forma, a partir de la definición de comportamientos o conductas de corrupción que se quieren evitar, se estudian procesos, normas y partes interesadas que tienen relación con el comportamiento. Dado lo anterior, el Modelo contiene herramientas metodológicas para definir los comportamientos o conductas en el quehacer diario del personal servidor público, buscando vulnerabilidades en su función que puedan generar intentos o actos de corrupción, a fin de evitar que se presenten al interior de los entes públicos.
- Partes interesadas. Se refiere a aquellas personas u organizaciones que tienen relación con cada ente público y que pueden afectar o verse afectadas por una decisión o actividad en la ejecución de los requisitos obligatorios y las expectativas de carácter no obligatorio en función del actuar y desempeño de los servicios que brinda cada ente público. Por ello, es de suma importancia conocer los requisitos legales o reglamentarios de las partes interesadas, toda vez que su falta o incumplimiento puede dar condiciones para la existencia de riesgos de corrupción
- Disposiciones normativas. De acuerdo con Rodríguez (2020) “Bien puede suceder que la norma sea precisa y buena, mientras que la implicación de la misma sea difusa y esquiva, sin que exista necesariamente intención corrupta” (p. 163), es por ello que esta unidad de análisis del riesgo de corrupción hace alusión a las disposiciones normativas a través de la aplicación del *compliance*; esto es, el resultado de que el ente público cumpla con las leyes, normatividad, códigos de conducta, reglamentos o acuerdos contractuales, que establecen el compromiso de la forma en que cada ente público debe ejecutar las acciones para alcanzar sus objetivos. Así, mediante la prevención, detección y gestión de los riesgos de incumplimiento normativo, se pretende reafirmar la confiabilidad, integridad y compromiso del ente público con sus partes interesadas, a fin de impulsar y procurar los más altos niveles de cumplimiento de las disposiciones normativas y minimizar la posibilidad de que se produzca un incumplimiento.

Implementación en el sector público

Los riesgos de corrupción requieren ser abordados mediante un método de investigación científica para realizar objetivamente el estudio de los procesos, comportamientos o conductas, partes interesadas y disposiciones normativas de áreas estratégicas de los entes públicos a través de un enfoque causal, con la finalidad de formular las estrategias, acciones y medidas de tratamiento para mitigar y evitar los impactos negativos.

La implementación del Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción para el Sector Público del Estado de México se visualiza en los entes públicos del Sistema Estatal Anticorrupción de manera progresiva, gradual y paulatina dada la complejidad del sector público de la entidad, para lo cual, se plantean ocho etapas que contemplan la generación de insumos, el procesamiento y los resultados para gestionar los riesgos de corrupción en el sector público del Estado de México, siendo éstas las siguientes:

Etapa 1. Elaboración del Plan de Gestión de Riesgos de Corrupción

Como todo proceso, es necesario hacer un ejercicio de planeación con el propósito de visualizar las actividades a realizar para cumplir con los objetivos; en este sentido, se busca que, como resultado de esta etapa, se obtenga un Plan de Gestión de Riesgos de Corrupción para ser desarrollado por cada ente público donde se realice la gestión de riesgos y de esta forma, generar el punto de partida para el proceso.

Una vez establecidos los elementos de programación en el Plan de Gestión de Riesgos de Corrupción, resulta imprescindible adaptar el proceso de gestión para permitir una evaluación de riesgos efectiva y un tratamiento de los riesgos mismos, por lo que se debe realizar para este propósito, un análisis de los factores internos (Fortalezas y Debilidades) y externos (Oportunidades y Amenazas) del contexto, los cuales se refieren al entorno en el cual el ente público busca definir y lograr sus objetivos, bajo una dirección estratégica que contribuya a conocer su capacidad institucional para la gestión de riesgos de corrupción.

Posteriormente, el estudio se centra en las cuatro unidades de análisis de riesgos de corrupción, principalmente en aquellas que están en un contexto donde pueden ser factores proclives a la existencia de riesgos de corrupción, o bien, a la comisión de faltas administrativas en trámites y servicios del sector público.

Etapa 2. Identificación de los Riesgos de Corrupción

Posteriormente, se deben realizar las acciones iniciales para la gestión de los riesgos de corrupción, ello implica encontrar las fuentes de riesgo, las áreas de impacto, las causas y sus consecuencias potenciales, a fin de contar con una lista de riesgos, resultado de una

búsqueda exhaustiva basada en aquellos eventos que podrían crear, mejorar, prevenir, degradar, acelerar o retrasar el cumplimiento de los objetivos y metas del ente público.

El estudio de los elementos de cada uno de los procesos analizados debe arrojar como resultado el alcance de los riesgos que se van a gestionar y focalizar los factores clave. Para ello se aplican herramientas y técnicas de identificación de riesgos que se adapten a los objetivos y aptitudes, siendo esencial disponer de la intervención de personas del ente público con conocimientos específicos y de información relevante y actualizada.

Etapas 3. Evaluación de los Riesgos de Corrupción

Una vez que han sido identificados los riesgos de corrupción, se recopilan datos, cifras e información necesaria y suficiente para que los riesgos sean evaluados mediante herramientas, técnicas, métodos e instrumentos.

En primer lugar, se obtiene y correlaciona el factor de probabilidad de que los riesgos sucedan con el factor de impacto que tendrían en caso de materializarse; obtener estos datos permite precisar el denominado riesgo inherente, cuyo cálculo es la primer calificación y evaluación del riesgo de corrupción y determina la zona inicial de cada riesgo de corrupción, datos que posteriormente se vinculan con la evaluación de controles.

Previo a la realización del cálculo de la probabilidad de ocurrencia y del impacto, es importante señalar que los riesgos de corrupción no mitigados pueden tener efectos que permeen en todo el ente público, algunos de los cuales se exponen enseguida con el propósito de identificar la gravedad de sus consecuencias y la necesidad de su prevención.

Actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves	Descripción
Soborno	Se promete, ofrece o entrega cualquier beneficio indebido a uno o varios servidores públicos, directamente o a través de terceros, a cambio de que personal del servicio público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones. ¹

¹ Artículo 69 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

Tráfico de influencias para inducir a la autoridad	Se hace uso de influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier persona del servicio público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja. ²
Participación ilícita en procedimientos administrativos	Se realizan actos u omisiones tendientes a participar en procedimientos administrativos federales, estatales o municipales, no obstante que por disposición de ley o resolución de autoridad competente se encuentre impedido o inhabilitado para ello. ³
Tráfico de influencias para inducir a la autoridad	Se hace uso de influencia, poder económico o político, real o ficticio, sobre cualquier persona del servicio público, con el propósito de obtener para sí o para un tercero un beneficio o ventaja. ⁴
Utilización de información falsa	Se presenta documentación o información falsa o alterada, o simulación del cumplimiento de requisitos o reglas establecidos en los procedimientos administrativos, con el propósito de lograr una autorización, un beneficio, una ventaja o de perjudicar a persona alguna. ⁵
Obstrucción de facultades de investigación	Se proporciona información falsa que retrase deliberada e injustificadamente la entrega de ésta, o no dé respuesta alguna a los requerimientos o resoluciones de autoridades investigadoras, substanciadoras o resolutoras. ⁶
Colusión	Consiste en ejecutar con uno o más sujetos particulares en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, estatal o municipal. ⁷

² Artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

³ Artículo 70 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

⁴ Artículo 71 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

⁵ Artículo 72 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

⁶ Artículo 73 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

⁷ Artículo 74 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

Uso indebido de recursos públicos	Se realizan actos a través de los cuales se apropie, haga uso indebido o desvíe del objeto para el que estén previstos los recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, cuando por cualquier circunstancia maneje, reciba, administre o tenga acceso a los recursos. ⁸
Contratación indebida de exservidores públicos	Consiste en contratar a quien haya sido servidora o servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de cargo en el servicio público y directamente permita que el contratante se beneficie frente a sus competidores. ⁹

Fuente: elaboración propia.

Etapas 4. Evaluación de Controles y Valoración de los Riesgos de Corrupción

En esta etapa se brindan herramientas, técnicas, datos, cifras e información que permiten evaluar de forma efectiva los controles del ente público con el objetivo de comparar los resultados obtenidos en la etapa anterior (evaluación de riesgos de corrupción) con los resultados obtenidos en esta etapa, a fin de valorar y priorizar los riesgos de corrupción y determinar las medidas a tomar para prevenir o mitigar los mismos para posteriormente llevar a cabo la etapa de tratamiento de los riesgos de corrupción.

Es importante resaltar que el Modelo establece que cada ente público debe recabar la información necesaria y suficiente sobre los controles existentes en su institución a efecto de determinar la naturaleza de cada uno de ellos, considerando que un control puede tener más de una naturaleza y más de un objetivo para mitigar, o disminuir los riesgos de corrupción, de acuerdo con la siguiente metodología:

- Control preventivo. Tiene como propósito anticiparse a la posibilidad de que se lleve a cabo el riesgo de corrupción que pudiera afectar el logro de los objetivos y metas de la institución, actuando sobre la causa de los riesgos de corrupción, a fin de mitigar o disminuir su probabilidad de ocurrencia.
- Control detectivo. Su operación tiene lugar al momento en el que se están realizando las actividades e identifica las omisiones o desviaciones antes de que concluya el proceso, permitiendo anticiparse a la materialización de los riesgos de corrupción; ante un evento o irregularidad tiene como objetivo alertar y permitir tomar medidas inmediatas.

⁸ Artículo 75 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

⁹ Artículo 76 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios

- Control correctivo. Se diseña en la etapa final del proceso, permitiendo la identificación de alguna omisión o desviación que posiblemente ya no se pueda corregir y, por tanto, el riesgo de corrupción se ha materializado pudiendo afectar el cumplimiento de los objetivos y metas.
- Control normativo. Se encuentran en el marco normativo institucional y ayudan a prevenir, contener y sancionar los riesgos de corrupción.

De igual forma, es preciso calcular el riesgo residual, siendo aquel que prevalece después de haber implementado controles para mitigar el riesgo inherente; este se obtiene al correlacionar el riesgo inherente de corrupción con la calificación de los controles de la institución. El resultado obtenido indica la disminución que puede haber en la zona inicial del riesgo de corrupción, la cual fue definida en la etapa previa.

De forma posterior, el Modelo brinda instrumentos para valorar y priorizar los riesgos de corrupción, lo que permitirá obtener el nivel de atención que precisa cada riesgo; es decir, si deben ser atendidos de forma inmediata, periódica, dar seguimiento o bien, si es un riesgo controlado.

Es importante mencionar que el nivel de atención inmediata deberá incluir controles preventivos y detectivos; la atención periódica, deberá realizarse con acciones de monitoreo preventivo; la atención de seguimiento, deberá asegurarse que las condiciones internas y externas no modifiquen la probabilidad de ocurrencia y; cuando el riesgo es controlado, únicamente se deberá dar seguimiento y control interno.

Etapas 5. Tratamiento de los Riesgos de Corrupción

En esta etapa se identifican y emiten áreas de mejora factibles a implementar en el corto y mediano plazo, para mitigar o disminuir los riesgos de corrupción existentes, con base en medidas y controles que puedan implementarse dentro del ente público.

También se recomienda que, para seleccionar las opciones más apropiadas de tratamiento a los riesgos de corrupción, se lleve a cabo un balance entre los beneficios derivados de ellas, contra los costos, esfuerzo o desventajas de la implementación; así mismo, se sugiere tomar en cuenta las obligaciones, los valores, la misión y la normativa institucional, así como los puntos de vista de las partes involucradas, los objetivos de la organización, los criterios del riesgo y los recursos disponibles.

En general, se recomienda que el ente público explore las opciones disponibles para implementar controles tanto internos como externos para el tratamiento de los riesgos de corrupción, las acciones procedentes, las y los servidores públicos responsables y los recursos necesarios para su implementación, priorizando la prevención y/o miti-

gación de estos y el seguimiento puntual sobre su eficacia, mediante los pasos siguientes:

1. Seleccionar opciones para el tratamiento del riesgo. Estas opciones de tratamiento son: evitar el riesgo; reducir el riesgo; asumir el riesgo; transferir el riesgo y; compartir el riesgo.
2. Planificar e implementar el tratamiento del riesgo. Se debe planear la forma en la que se materializarán las opciones elegidas para el tratamiento de los riesgos de corrupción
3. Evaluar la eficacia del tratamiento elegido. Se debe evaluar la eficiencia y eficacia de la implementación del tratamiento de los riesgos de corrupción, a fin de comprobar si el tratamiento establecido generó los resultados esperados.

Etapa 6. Comunicación y difusión

Esta etapa procede a la elaboración de una Campaña de Comunicación y Difusión para la divulgación del proceso y resultados de la gestión de riesgos de corrupción tanto al interior como al exterior de cada ente público; mediante la aplicación de herramientas, técnicas y mecanismos, mismos que representan un paso importante que considera una forma de rendición de cuentas al interior del ente público y hacia fuera de este al poner a disposición de la ciudadanía la información correspondiente al proceso de Gestión de Riesgos de Corrupción, fortaleciendo así la transparencia institucional.

Desde luego, para garantizar un efectivo mecanismo de comunicación y difusión, la campaña debe definir las formas, mensajes, canales de comunicación, herramientas a utilizar y los responsables de la ejecución, incluyendo qué comunica; atendiendo de esta manera a la necesidad de sensibilizar e informar de manera integral sobre las tareas que se desarrollan a través del seguimiento y monitoreo continuo a fin de prevenir y mitigar actos de corrupción.

Etapa 7. Estrategias y acciones de control

En esta etapa se presentan, sin ser limitativas, algunas estrategias y acciones de control de implementación enfocadas a la participación colaborativa para legitimar las acciones enfocadas a la aplicación o, en su caso, acciones de control; las estrategias podrán orientar a los actores sobre su participación en el desarrollo del proceso de gestión de riesgos de corrupción.

Etapa 8. Seguimiento y Monitoreo

Es importante destacar que el proceso de monitoreo y seguimiento se precisa con la recopilación de información que garantice la efectividad de la metodología, de modo que esto permita garantizar que los controles sean eficaces y eficientes; obtener información adicional que

permita mejorar la valoración del riesgo; analizar y aprender lecciones a partir de eventos, cambios, tendencias, éxitos y fracasos del proceso; detectar cambios en el contexto interno y externo e; identificar los riesgos emergentes.

Conclusiones

Al tomar en cuenta el contexto local, la herramienta propuesta se convierte en un importante e innovador mecanismo de ejercicios preventivos para abrir espacios a la población de la entidad, quienes tomarán parte de las decisiones públicas, dando paso hacia una efectiva gobernanza; es decir, obtener eficacia, calidad, legitimidad y buena orientación en la intervención del Estado, donde la colaboración y co-creación serán una práctica cotidiana, y así, orientar la conducta de las personas servidoras públicas al logro de las metas y objetivos institucionales.

En este entendido, el proyecto visualiza a la corrupción como un fenómeno sistémico y multimodal que beneficia y favorece intereses mediante el uso y abuso de la autoridad y, es capaz de trascender de lo individual a lo colectivo. De esta manera, Villoria (2018) señala que “una posibilidad para acometer el rediseño institucional es contemplar la aplicabilidad -fundamentación y justificación moral- en el contexto de los marcos de integridad institucional (Citado en Rodríguez, 2020, p. 185). Por ello, el proyecto contempla la aplicación de metodologías, conceptos y herramientas para identificar y prevenir riesgos de corrupción, ya que estos afectan la transparencia, la rendición de cuentas, la ética pública, la integridad y la gobernanza en diversas esferas y sectores.

La aplicación del instrumento también contribuye para la toma de decisiones en los mandos superiores, medios y operativos de las instituciones, ya que como herramienta preventiva promueve el control sobre aquellas áreas, procesos, políticas y actividades que potencialmente son susceptibles de riesgos de corrupción, favoreciendo un estado de previsión ante cualquier posible contingencia.

En conclusión, el mayor riesgo de corrupción, es no saber que se cuenta con esos riesgos, es por ello que la gestión aporta información estratégica para evitar que la corrupción y conductas antiéticas se sigan propagando en el ejercicio de gobierno, por lo que el Modelo coadyuvará a mejorar el desempeño, la imagen y la confianza de la ciudadanía en el personal servidor público, lo que a su vez permitirá privilegiar las acciones de prevención que invariablemente fortalecen el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Referencias

- Aguilar, A. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Recuperado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://mail.google.com/mail/u/0/#sent/FMfcgwxwCgCLlcwVSpfxZPHclwrJPxVrW?projector=1&messagePartId=0.1>
- Diego, Oscar (2009), *Institucionalización de la Ética en el ámbito de Gobierno*, Serie Cuadernos de ética para los servidores públicos, Toluca, Contraloría del PLEM.
- Diego, Oscar (2013), *De la ética a la ética pública*, Revista IAPEM, núm. 85 pp. 83-104, recuperado el 22 de agosto de 2022 de https://eprints.ucm.es/id/eprint/23538/1/revista_iapem_De_la_etica_a_la_etica_publica.pdf
- INEE, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2014). *Metodología de Administración de Riesgos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Recuperado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/Metodolog%C3%ADa_de_Administraci%C3%B3n_de_Riesgos_del_INEE.pdf
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica*. [Conjunto de datos]. Recuperado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/#Microdatos>
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. [Conjunto de datos]. Recuperado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/#Microdatos>
- ISO tolos EXCELLENCE (n.d.) *Norma ISO 31000: el valor de la gestión de riesgos en las organizaciones*. Recuperado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.isotools.org/pdfs-pro/ebook-iso-31000-gestion-riesgos-organizaciones.pdf>
- PNUD. (8 de diciembre de 2020). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 18 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/modelo-para-la-gestion-de-riesgos-de-corrupcion-en-el-sector-pub.html
- Rodríguez Alba, J. (13-16 de octubre de 2020). *La ética pública desde los sistemas de integridad*. [Discurso principal]. III Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Universidad Nacional de Litoral, Argentina. Recuperado el 01 de marzo de 2023 de <https://aaeap.org.ar/ponencias/la-etica-publica-desde-los-sistemas-de-integridad/bli>
- Rodríguez Alba, J. (2020). *La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos*. En Instituto Nacional de Administración Pública (Ed), *Ética Pública y Prevención de la Corrupción en los Gobiernos y Administraciones Públicas* (157-187). Ciudad de México.

Fiscalización de ingresos, un
rubro olvidado en los municipios
*Income fiscalization, a forgotten
item in municipalities*

Francisco Aguilera Morales*

Resumen

La importancia del Ente fiscalizador en la realización del proceso de fiscalización en el rubro de ingresos de los municipios, queda truncado por la falta de normatividad para incluir diferentes soportes o cálculos que le permitan generar pruebas o contar con la evidencia documental que genere la seguridad de que los ingresos han sido correctamente calculados e integrados en las pólizas. Es por ello que se presenta la situación actual y los elementos de revisión.

Palabras clave

Ente fiscalizador, ingresos, municipios, evidencia documental.

Abstract

The importance of the Supervising Entity in carrying out the auditing process in the municipal income category is truncated by the lack of regulations to include different supports or calculations that allow it to generate evidence or have documentary evidence that generates the security of that the income has been correctly calculated and included in the policies. That is why the current situation and the revision elements are presented.

Keywords

Oversight body, income, municipalities, documentary evidence.

* Consultor con 23 años de experiencia, obteniendo para el Municipio de Metepec la Calificación de AAA por HR Ratings, así como la Certificación en Auditoría y Contabilidad Gubernamental por el IMCP.
Mail:aguilera_paco@hotmail.com

Introducción

De acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que desde el año 2008 ha generado un orden a nivel nacional en cuanto a la tan mencionada “Armonización Contable”, ha sido mucho mas fiscalizada y ha generado muchos mas documentos en cuanto a los egresos que en cuanto a los ingresos, como se señala en su artículo 2.

Artículo 2.- Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado (DOF, 2018, pág. 2).

Como la ley lo mencionó en su momento, los ingresos son parte integral de lo que los entes deben registrar, en particular en el caso de los ingresos Municipales.

Artículo 4.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

VIII. Cuentas presupuestarias: las cuentas que conforman los clasificadores de ingresos y gastos públicos (DOF, 2018, págs. 2-18);

Contabilidad y fiscalización de los entes públicos

Recordemos que para efectos de la Contabilidad de los entes públicos existe un clasificador de rubro de Ingresos que, en el caso del Estado de México, se encuentra en el Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México 2023. De igual manera, se presenta la obligatoriedad de entregar y realizar el “Estado Analítico de Ingresos” y dentro del Apartado 6. Políticas de Registro, se hace mención de algunas reglas que corresponden al registro de los ingresos, por ejemplo:

1) Inversiones (Gobierno del Estado de México, 2023, pág. 10):

Las inversiones en valores negociables de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Tesorerías Municipales incluidos sus organismos descentralizados y Órganos Autónomos, se administrarán con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez, legalidad, honestidad, racionalidad, austeridad, control y rendición de cuentas, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados, mismos que se encuentran representados principalmente por depósitos bancarios e inversiones de renta fija a corto plazo (es decir, que no exceda de un año y en el caso de término de su administración, al periodo constitucional), y de

bajo riesgo, se registrarán a su valor de mercado (valor de la inversión, más el rendimiento acumulado). En ningún caso se podrá considerar la pérdida del monto invertido (capital) (...)

2) Bancos

Representa el monto de efectivo disponible propiedad del ente público, en instituciones financieras; mensualmente la unidad de Contabilidad del Departamento de Administración y Finanzas deberá efectuar las conciliaciones bancarias para cada una de las cuentas corrientes habilitadas, procedimiento destinado a determinar los saldos efectivos de acuerdo a los registros de control de fondos. Para el proceso de conciliación, se deberá verificar lo siguiente:

- a) El saldo inicial en cuenta corriente corresponda al saldo final del mes anterior.
- b) En cada cuenta corriente se encuentren registrados todos los depósitos efectuados en el periodo.
- c) Los depósitos se registren el día en que fueron efectuados.
- d) El banco haya reportado los cheques emitidos y las transferencias bancarias efectuadas hasta por el monto real con que fueron emitidos o enviados.
- e) No existan cheques caducados y cobrados.
- f) Los folios de los respectivos cheques cargados en la cuenta correspondan a los emitidos.
- g) En el caso de registrar cargos o abonos mal efectuados, estos hayan sido regularizados en el periodo. De no ser así, realizar el registro correspondiente para su corrección.
- h) El saldo de la cuenta de bancos, una vez determinados los cheques pendientes de cobro, efectuado los ajustes por errores, depósitos rechazados, cargos o abonos no registrados, deberá ser coincidente con el saldo contable que presente el Banco para cada cuenta.

Para el caso de los cheques en tránsito, deberán ser cancelados transcurridos 3 meses a partir de la fecha en que concluya el plazo con base en lo señalado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

3) Baja y Venta de Bienes Muebles e Inmuebles.

Cuando se realice la venta de un activo, de conformidad con la legislación y normatividad de la materia, se deberá afectar el costo histórico, y la depreciación correspondiente, utilizando como contra cuenta los rubros del patrimonio que se vean afectados, según el valor neto en libros del bien al monto de realizar la operación. La diferencia entre el valor neto en libros y el precio de venta, se afectará al resultado del ejercicio. Cuando por alguna razón no se cuente con la documentación que acredite la propiedad y características originales del bien que se proponga

para baja o venta, corresponderá al titular del área administrativa que solicita el trámite, justificar esta situación y proporcionar los elementos necesarios para cumplimentar el procedimiento administrativo correspondiente.

En el caso de los Municipios y sus Organismos Descentralizados el procedimiento de venta y baja de Bienes muebles e inmuebles será de acuerdo a los Lineamientos para el Registro y Control del Inventario y la Conciliación y Desincorporación de Bienes Muebles e Inmuebles para las Entidades Fiscalizables Municipales del Estado de México.

4) Donativos

Tratándose de donativos recibidos se deberá elaborar el Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) respectivo y se deberá registrar contable y presupuestalmente como un ingreso. En el caso de bienes recibidos por donación o transferencia entregados en especie que se consideren bienes de consumo duradero, se registra con un cargo en el Activo y un abono a la Cuenta de Ingresos, así como su registro presupuestal respectivamente. Los donativos en especie que son bienes consumibles se registrarán como ingreso y egreso contable y presupuestalmente, solicitando en su caso la ampliación presupuestal no liquida correspondiente. Cuando el donativo en especie no tenga un valor de referencia se observará lo dispuesto en la política de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles. En el caso de los Municipios y sus Organismos Descentralizados el registro de los donativos será de acuerdo a los Lineamientos para el Registro y Control del Inventario y la Conciliación y Desincorporación de Bienes Muebles e Inmuebles para las Entidades Fiscalizables Municipales del Estado de México.

5) Registro de las Disponibilidades Financieras

En el caso de que se autorice la aplicación o ejercicio de las disponibilidades financieras (remanentes de ejercicios fiscales anteriores) se registrarán afectando las cuentas presupuestales de la Ley de Ingresos Estimada, Ley de Ingresos Recaudada y la de Ley de Ingresos por Ejecutar sin afectar las cuentas de resultados. Este registro se realizará independientemente del origen de los recursos que pueden ser Federales, Estatales, Municipales o aportaciones de los beneficiarios. Para su aplicación en el egreso se deberá solicitar autorización a la Secretaría de Finanzas o al Ayuntamiento, en el ámbito de sus respectivas competencias; una vez autorizada la erogación y realizado el gasto, se procederá al registro tanto en las cuentas presupuestales de egresos como en las de resultados.

6) Cuentas de Orden Presupuestales de Ingresos y Egresos

Con el propósito de contar con herramientas de control que permitan identificar los registros por ingresos y egresos de una entidad con el ejercicio presupuestal, El Consejo de Armonización Contable del Estado de México, optó por incluir en el catálogo de cuentas, dentro del grupo de Cuentas de Orden, las cuentas presupuestales de ingresos y egresos. Vincular el presupuesto y la contabilidad a través de cuentas de orden presupuestales de ingresos y egresos, tiene el propósito de llevar simultáneamente el control del ejercicio del presupuesto y sus efectos en la contabilidad. Es decir, se deberán registrar contable y presupuestalmente durante el ejercicio fiscal, en forma simultánea, tanto la ejecución del Presupuesto de Egresos como de la Ley de Ingresos, afectando en la misma póliza las cuentas de la Contabilidad Patrimonial y Presupuestal.

Por parte del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el de Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos, y Órganos Autónomos, el Presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados, y el autorizado a los Municipios por el Ayuntamiento, se deberá registrar en las cuentas de orden presupuestales de ingresos y egresos al inicio del ejercicio; en el caso del Poder Ejecutivo, el presupuesto autorizado incluye subsidios y transferencias corrientes y aportaciones del Gobierno Estatal y Federal, así como generación de recursos propios. Se deberá establecer el control contable en cuentas de orden, del ejercicio presupuestal de los ingresos y egresos de las Entidades Públicas, considerando las siguientes cuentas:

- a) Ley de Ingresos Estimada: Representa el importe total del presupuesto autorizado por concepto, utilizando como contra cuenta la Ley de Ingresos por Ejecutar.
- b) Ley de Ingresos por Ejecutar: En esta cuenta se hará el registro de los ingresos que están pendientes de recibir y que corresponden a la Ley de Ingresos Estimada y se disminuye por los importes recaudados.
- c) Ley de Ingresos Devengada: Representa los derechos de cobro de los rubros que componen las operaciones del periodo. En el caso de resoluciones en firme (definitivas) y pago en parcialidades se deberán reconocer y registrar cuando ocurre la notificación de la resolución y/o en la firma del convenio de pago en parcialidades, respectivamente. Su saldo representa la Ley de Ingresos Devengada pendiente de recaudar. Con base en el Acuerdo por el que se reforman las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos publicado en el DOF de fecha 20/12/2016, se precisa que: El ingreso

devengado es el momento contable que se realiza cuando existe jurídicamente el derecho de cobro de los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios, diversos y los no inherentes a la operación, además de participaciones, aportaciones, recursos convenidos, y otros ingresos por parte de los entes públicos. En el caso de resoluciones en firme (definitivas) se deberán reconocer cuando ocurre la notificación de la resolución. Los criterios de registro generales para el tratamiento de los momentos contables de los ingresos devengado y recaudado, se detallan en el ANEXO I, el cual es parte integrante del Acuerdo mencionado:”

Imagen 1. Anexo 1 del Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México y Municipios del Estado de México 2023, publicado miércoles 8 de febrero de 2023, (pág. 18).

ANEXO I
Criterios de Registro Generales para el Tratamiento de los Momentos Contables de los Ingresos Devengado y Recaudado

INGRESOS	DEVENGADO AL MOMENTO DE:	RECAUDADO AL MOMENTO DE:
Impuestos		Percepción del recurso.
Devolución		Al efectuar la devolución.
Compensación		Al efectuar la compensación.
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social		Percepción del recurso.
Contribuciones de Mejoras		Percepción del recurso.
Derechos		Percepción del recurso.
Productos		Percepción del recurso.
Aprovechamientos		Percepción del recurso.
Ingresos por Venta de Bienes y Servicios, Diversos y no Inherentes a la Operación		
Ingresos por Venta de Bienes y Servicios		Percepción del recurso.
Ingresos Diversos		Percepción del recurso.
Ingresos no Inherentes a la Operación		Percepción del recurso.
Participaciones		Percepción del recurso.
Aportaciones	Cumplimiento de las reglas de operación y de conformidad con los calendarios de pago.	Percepción del recurso.
Convenios		Percepción del recurso.
Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal		Percepción del recurso.
Fondos Distintos de Aportaciones		Percepción del recurso.
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, y Pensiones y Jubilaciones		Percepción del recurso.
Ingresos Derivados de Financiamientos		Percepción del recurso.

Hasta aquí sólo hemos comentado la obligatoriedad de registrar los ingresos, así como algunos rubros que el propio manual indica lo que se debe registrar, sin embargo, resulta igualmente importante conocer

los elementos que debe contener la póliza de ingresos para un correcto proceso de fiscalización.

Dentro del Manual Único de Contabilidad existen diferentes aparados donde se aprecia la descripción del quehacer de los ingresos, específicamente en el apartado número 8, Instructivo de Manejo de Cuentas, del cual, a manera de ejemplo, se muestra la cuenta 1111 denominada Efectivo y en donde se aprecia la descripción de los registros de cargo y abono, pero no se aprecia la descripción clara de lo que debería incluirse como soporte para dicha póliza.

**Imagen 2. Manual Único de Contabilidad
Gubernamental para las Dependencias y Entidades
Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México
y Municipios del Estado de México 2023, publicado
miércoles 8 de febrero de 2023, (pág. 29).**

8. Instructivo de Manejo de Cuentas

GÉNERO		ACTIVO	
GRUPO		ACTIVO CIRCULANTE	
RUBRO		EFECTIVO Y EQUIVALENTES	
CUENTA		1111	
TÍTULO		EFECTIVO	
NATURALEZA		DEUDORA	
MOVIMIENTOS			
No.	CARGO	No.	ABONO
1	DURANTE EL EJERCICIO Por los pagos efectuados en la Caja General.	1	DURANTE EL EJERCICIO De todas las salidas de efectivo, por pagos realizados a terceros o salidas por depósitos a los bancos.
2	Por los pagos e ingresos recibidos en la Caja del Organismo Auxiliar.	2	Por el faltante de efectivo según arqueo de caja.
3	Por los pagos en las cajas de las tesorías municipales y organismos operadores de agua.	3	Por las disminuciones o cancelaciones que lleguen a efectuarse al fondo fijo de caja, en el caso del Poder Ejecutivo. AL FINAL DEL EJERCICIO Por el traspaso del fondo fijo al cierre del ejercicio a la cuenta de bancos.
4	Por el sobrante en efectivo según arqueo de caja.		
5	Por la entrega inicial del fondo fijo de caja y los incrementos posteriores.		
		4	Por la cancelación de fondo fijo a funcionarios por entrega a recepción.
		5	
SU SALDO REPRESENTA			
La existencia de efectivo en caja (billetes, monedas, cheques recibidos, giros bancarios), así como el de las dotaciones entregadas a las Dependencias del Gobierno del Estado, o del Municipio en su caso; asimismo los importes de los fondos fijos de caja autorizados y entregados.			
El monto en dinero propiedad del ente público recibido en caja y aquel que está a su cuidado y administración			
OBSERVACIONES			

De igual manera, en dicho Manual se establece, en el apartado 9 “Guías Contabilizadoras para el Registro Contable y Presupuestal de Operaciones Específicas”, cuyo numeral 9.3 “Municipios y sus Organismos Descentralizados” hace referencia de manera específica a los Municipios. Estas guías contienen la descripción y la cronología de cómo se realizan algunos registros contables, donde se describe el concepto y el documento fuente que debe ser incluido en la póliza, así como las afectación contables y presupuestales, sin embargo, no existe una guía clara para todos los conceptos de ingresos. De manera enunciativa se muestran las guías contabilizadoras que hacen alusión a los ingresos así como algunas imágenes de dicho Manual.

**Imagen 3. Manual Único de Contabilidad
Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas
del Gobierno y Municipios del Estado de México y
Municipios del Estado de México 2023,
publicado miércoles 8 de febrero de 2023, (pág. 184).**

9.3. Municipios y sus Organismos Descentralizados

GUÍA CONTABILIZADORA							
OPERACIONES EN CAJA, BANCOS Y FONDO FIJO DE CAJA							
OPERACIONES		DOCUMENTO FUENTE	PERIODICIDAD	REGISTRO			
No.	CONCEPTO			CONTABLE		PRESUPUESTAL	
				CARGO	ABONO	CARGO	ABONO
1	Ingresos a caja	Recibo oficial de ingresos	Frecuente	1111	4100 ó 4300	8120 8140	8140 8150
2	Depósitos en el banco	Ficha de depósito	Frecuente	1112	1111		
3	Ingresos en el banco por diferentes conceptos	Ficha de depósito y los documentos comprobatorios de ingresos	Eventual	1112	4100 ó 4200 ó 4300	8120 8140	8140 8150
4	Expedición de cheques	Cheques originales	Frecuente	5100 ó 5200 ó 5400 ó 5600 ó 5700	1112	8241 8251 8271 ó 8242 8252 8272 ó 8244 8254 8274 ó 8245 8255 8275 ó 8246 8256 8276	8221 8241 8251 ó 8222 8242 8252 ó 8224 8244 8254 ó 8225 8245 8255 ó 8226 8246 8256
5	Creación del fondo fijo de caja	Título de crédito que responsabilice al servidor público encargado del fondo y recibo del fondo	Frecuente	1111	1112		
6	Gastos menores realizados con el fondo fijo de caja	Documentación debidamente requisitada	Frecuente	5100 ó 5200 ó 5400 ó 5600 ó 5700	1112	8241 8251 8271 ó 8242 8252 8272 ó 8244 8254 8274 ó 8245 8255 8275 ó 8246 8256 8276	8221 8241 8251 ó 8222 8242 8252 ó 8224 8244 8254 ó 8225 8245 8255 ó 8226 8246 8256

En las guías se identifican los siguientes rubros de ingresos:
Ingresos a caja, Depósitos en el banco, Ingresos en el Banco por diferentes conceptos, Registro de Utilidades de Inversión, Créditos a Favor del Municipio, Financiamientos Bancarios, Anticipo del GEM a cuenta de participaciones, Registro de Disponibilidades Financieras de ejercicios anteriores, Registro de movimientos por fideicomisos de aportaciones para planta tratadora, Registro de movimientos del programa cultural tripartita, Registro de movimientos de las multas federales pendientes de cobro, Registro de movimientos por el rezago de cobro de impuestos, Registro de cheques devueltos vía pago de contribuciones, 3.5% aportaciones de mejoras por servicios

ambientales, Ingresos por impuesto predial, Registro de ingreso fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas (feief) a municipios.

En todas estas guías se menciona de manera enunciativa y general cierta documentación fuente generada por el tipo de ingreso mencionado, sin embargo, no es claro y tampoco considera todos los rubros de ingresos.

En el caso de los Municipios del Estado de México existe una Ley de ingresos Municipal, que de manera general, otorga la atribución de poder cobrar dichos ingresos y generar su presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente. Se muestra a continuación, de manera enunciativa, la Ley de Ingresos, así como la liga de dicha ley para el ejercicio fiscal 2023: [leyvig280.pdf \(edomex.gob.mx\)](#)

Imagen 4. Índice de la Ley de ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2023 publicada el 21 de diciembre de 2022(pág. 1)

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

Artículo 1.- La hacienda pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el Ejercicio Fiscal 2023, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

- | | |
|---------------|--|
| 1. | IMPUESTOS: |
| 1.1. | Impuestos Sobre los Ingresos. |
| 1.2. | Impuestos Sobre el Patrimonio. |
| 1.2.1. | Predial. |
| 1.2.2. | Sobre Adquisición de Inmuebles y otras Operaciones Traslativas de Dominio de Inmuebles. |
| 1.2.3. | Sobre Conjuntos Urbanos. |
| 1.3. | Impuestos Sobre la Producción, el Consumo y las Transacciones. |
| 1.4. | Impuestos al Comercio Exterior. |
| 1.5. | Impuestos Sobre Nóminas y Asimilables. |
| 1.6. | Impuestos Ecológicos. |
| 1.7. | Accesorios de Impuestos. |
| 1.7.1. | Multas. |
| 1.7.2. | Recargos. |
| 1.7.3. | Gastos de Ejecución. |
| 1.7.4. | Indemnización por devolución de cheques. |
| 1.8. | Otros Impuestos. |
| 1.8.1. | Sobre Anuncios Publicitarios. |
| 1.8.2. | Sobre Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos. |
| 1.9. | Impuestos no Comprendidos en la Ley de Ingresos Vigente, Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o Pago.] |
| 2. | CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL: |
| 2.1. | Aportaciones para Fondos de Vivienda. |
| 2.2. | Cuotas para la Seguridad Social. |
| 2.3. | Cuotas de Ahorro para el Retiro. |

Conclusión

Cada Municipio tiene la obligación de someter a su Cabildo la aprobación de los montos a recaudar durante cada ejercicio fiscal de acuerdo a las características de población, crecimiento inmobiliario, zonas económicas, programas sociales, políticas fiscales y cada necesidad geográfica; el cual se entrega de manera anual al Órgano Superior de Fiscalización y es la base del inicio del proceso del presupuesto de egresos, ya que una correcta estimación de este presupuesto dará pie a un ejercicio del gasto sin generar adeudos.

Sin embargo, no existe una guía específica para poder realizar una correcta fiscalización que incluya evidencia de los cálculos correctos, o el cobro de acuerdo a las tarifas o que considere algún descuento otorgado y cumpla con los requisitos aprobados en su Cabildo, así mismo no se incluyen las órdenes de pago de las Unidades Administrativas generadoras del Ingreso.

Por todo lo mencionado es importante concientizar a las áreas de fiscalización para el establecimiento e implementación de mayores controles que permitan fiscalizar un rubro tan importante como lo es el Ingreso propio de los municipios, en especial el derivado del impuesto Predial y los pagos de agua, ya que son la base para la obtención de mayores participaciones y, por consecuencia, una mejor prestación de los servicios públicos.

Referencias

- Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”. (21 de diciembre de 2022). *Decreto Número 118 “Ley de ingresos del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2023”*. Toluca, México Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig279.pdf>
- Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”. (21 de diciembre de 2022). *Decreto Número 119 “Ley de ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2023”*. Toluca, México Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig280.pdf>
- Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”. (08 de febrero de 2023). *Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México 2023*. Toluca, México Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/feb082.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, (31 de enero de 2018) *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Ciudad de México, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

Ética en el Sistema Penitenciario
del Estado de México: Análisis de la pertinencia
de un código de ética especializado*
*Ethics in the Penitentiary System of the
State of Mexico: Analysis of the relevance
of a specialized code of ethics*

Sharon Pérez Navarro**

Resumen

Los centros penitenciarios son especialmente susceptibles a prácticas de corrupción que son auspiciadas en mayor medida por el personal del servicio público que ejerce funciones de custodia, es por ello que esta investigación busca determinar la pertinencia de la formulación de un código de ética dirigido exclusivamente a este sector, a fin de reforzar las conductas en la interacción con las personas privadas de la libertad; garantizar el ejercicio ético de las atribuciones que estos desarrollan y contribuir al mejoramiento del sistema penitenciario.

Palabras clave

Prisión, centros penitenciarios; código de ética; custodios; corrupción; sistema penitenciario.

Abstract

Penitentiary centers are especially susceptible to corruption practices that are sponsored to a greater extent by public service personnel who perform custodial functions, that is why this research seeks to

* Trabajo desarrollado en el marco del diplomado “Ética pública y prevención de la corrupción en el servicio público” de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Estudió la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la UAEMéx, y actualmente se encuentra adscrita a la Dirección de Políticas Públicas y Riesgos en Materia Anticorrupción de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

determine the relevance of the formulation of a code of ethics aimed exclusively at this sector, in order to strengthen behaviors in interaction with persons deprived of liberty; guarantee the ethical exercise of the attributions that they develop and contribute to the improvement of the penitentiary system.

Keywords

Prison; penitentiary centers; code of ethics; custodians; corruption; penitentiary system.

Introducción

El sistema penitenciario es el proceso establecido por el cual se cumplen las penas que derivan de una sentencia impuesta por la comisión de un delito, específicamente por aquellas que refieren a la privación de la libertad. En México, el sistema penitenciario organiza y determina el funcionamiento de los Centros de Readaptación Social (CERESOS) a nivel estatal o Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) a nivel federal.

El sistema se ha constituido bajo la concepción de las prisiones como una forma de control social legalizado, es decir, estas han conservado la función sancionadora en la que el castigo prevalece como el objeto principal de la reclusión que infringe dolor a quienes han cometido actos fuera de la norma, y no fue sino a partir del siglo XVIII y hasta la época actual en la que se comenzó a hablar en términos de rehabilitación, regeneración, readaptación y reinserción; considerando la educación y la corrección de las conductas del individuo como medios para lograr tales condiciones, con la finalidad de humanizar el derecho penal y, por ende, la ejecución de las penas.

El fundamento y la evolución del sistema quedó plasmado en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) que establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos (...) para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”. La legislación precisa, además, la operación del sistema a nivel federal y estatal mediante la observancia de condiciones específicas durante el proceso penal, así como los principios generales que lo rigen y los derechos tanto de las personas acusadas de un delito como de las víctimas.

No obstante, existen factores que impiden el desarrollo óptimo del sistema de justicia, tales como la falta de control del crimen organizado al interior de los centros penitenciarios y las prácticas de corrupción que derivan en la ingobernabilidad de los mismos; estudios que avalan la existencia de estos y otros fenómenos han sido desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la

Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, la cual presenta al Estado de México como la entidad con mayor porcentaje de percepción de autogobierno, entendiendo a éste como el ejercicio de autoridad por la población interna sobre el personal penitenciario.

Es por ello por lo que el endurecimiento penal latente dificulta la aplicación efectiva de normas, ya que estas atienden un contexto fuera de la realidad mexicana. En este sentido, esta investigación busca centrar la atención en el fenómeno de la corrupción como impedimento para la eficiencia del sistema, específicamente en las prácticas que tienen lugar entre el personal penitenciario y las personas privadas de la libertad, aludiendo a la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos que ejercen funciones de custodia, así como a la posibilidad de integrar un código de ética especializado y dirigido exclusivamente a estos, a fin de contribuir en el mejoramiento del sistema.

Referentes internacionales

En el ámbito que corresponde, Naciones Unidas ha emprendido una serie de esfuerzos para establecer las condiciones bajo las que deben funcionar los sistemas penitenciarios, uno de ellos es el establecimiento de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, adoptados y proclamados por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990, donde se establece en el Principio 4 lo siguiente:

El personal encargado de las cárceles cumplirá con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y la protección de la sociedad contra el delito de conformidad con los demás objetivos sociales del Estado y con su responsabilidad fundamental de promover el bienestar y el desarrollo de todos los miembros de la sociedad.

Aunado a lo anterior, se considera también el surgimiento de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos o también conocidas como Reglas Nelson Mandela, las cuales tienen el propósito de garantizar que el proceso en prisión se desarrolle bajo condiciones específicas. Estas reglas fueron adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1955, revisadas por un grupo intergubernamental de expertos durante reuniones llevadas a cabo de 2012 a 2014 y finalmente aprobadas por el Consejo Económico y Social en 2015.

Las reglas establecen las directrices principales para el tratamiento de las personas privadas de la libertad y abordan la profesionalización y capacitación del personal penitenciario como elemento esencial del funcionamiento del sistema.

Al respecto, la Regla 75 establece que:

1. Todo el personal penitenciario poseerá un nivel de educación suficiente y dispondrá de la capacidad y los medios necesarios para desempeñar sus funciones de una manera profesional.
2. A todo el personal penitenciario se le impartirá, antes de su entrada en funciones, una capacitación adaptada a sus funciones generales y específicas, que refleje las mejores prácticas contemporáneas de base empírica en el ámbito de las ciencias penales. Sólo los candidatos que superen satisfactoriamente las pruebas teóricas y prácticas al término de la capacitación recibirán autorización para ingresar en el servicio penitenciario.
3. La administración penitenciaria impartirá de manera continua cursos de formación en el empleo con miras a mantener y mejorar los conocimientos y la capacidad profesional del personal después de su incorporación al servicio y durante su carrera profesional.

Adicionalmente, se menciona también que los temas que debe abordar la capacitación referida en el párrafo 2 deben abarcar el conocimiento de la normatividad local correspondiente; los derechos y deberes del personal penitenciario; el uso de la fuerza y; la asistencia y primeros auxilios para con los convictos.

Sin embargo, destaca la ausencia de los temas relacionados con la ética aplicada al ejercicio de las funciones del personal dentro de los contenidos de las capacitaciones, así como en los principios previamente referidos y, ante ello, resalta la importancia de recordar que la ética debe ser una exigencia *a priori* en los procesos penales, pues por el apego a los principios que conlleva su ejercicio es posible determinar la realidad operativa del sistema penal en su totalidad.

Las reglas y otros preceptos internacionales vinculan la garantía de los derechos humanos con la actuación responsable de quienes operan el sistema penitenciario, es decir, evidencian el ejercicio del derecho penal mediante la conducta basada en la ética, puesto que “no puede haber una parte del derecho que sea mero ejercicio del poder sin pauta ética, porque implicaría la consagración de la violencia y la deslegitimación de todo el derecho” (Zaffaroni, 1998, p. 219).

Lo anterior es de suma importancia puesto que, por tratarse del funcionamiento de un centro encargado de impartir justicia mediante la privación de la libertad, es primordial asegurar que aquellos que propician su operación tengan la más objetiva noción de ésta y quien su actuar conforme a principios y valores que garanticen que cada uno recibirá sólo aquello que está condenado a pagar.

Las normas que regulen el funcionamiento penitenciario deben ser integradas bajo principios de garantismo penal, el cual minimiza

la intervención del Estado en el ejercicio punitivo de sanción de los delitos, supliendo la concepción del sistema como aparato de deterioro regresivo humano, el cual, tal como lo indica Zaffaroni, “no viola sólo los derechos humanos de los criminalizados, sino también de sus propios operadores: el sistema deteriora regresivamente incluso a quienes lo manejan (o creen manejarlo)” (1998, p. 148).

Para combatir lo antes mencionado, es necesario que todo el personal que opera el sistema ejerza sus funciones bajo concepciones de legalidad; priorizando acciones basadas en conductas éticas frente a hechos de poder que únicamente reproduzcan o profundicen la violencia, ya que el trabajo penitenciario requiere la racionalización de decisiones que resultan determinantes, especialmente por tratarse de un escenario diseñado idealmente para lograr la modificación de la conducta de los individuos.

Tal como lo menciona Andrew Coyle (2009) en el Manual para el personal penitenciario, “el trabajo en las prisiones es un servicio público” (p.15), por lo que las autoridades penitenciarias, al igual que el resto del personal que labora en la administración pública de cualquier nivel de gobierno, deben garantizar, mediante el ejercicio de sus funciones, el desarrollo efectivo de las instituciones carcelarias, dado que, como establece también el referido autor, “los dos grupos de personas más importantes de una prisión son los reclusos y el personal que los custodia. Y la clave para una prisión bien administrada es la naturaleza de las relaciones entre ambos grupos” (Coyle, 2009, p.15).

En el mismo documento, Coyle advierte, dentro de las consideraciones para el personal penitenciario y la administración de prisiones, que la integridad personal es un elemento fundamental del contexto para garantizar la gestión efectiva de las prisiones y establece que los custodios deben coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, mencionando que:

Para realizar esta tarea de manera profesional, se requieren buenas aptitudes e integridad personal. Ello supone, en primera instancia, que los hombres y mujeres que trabajen en las prisiones deben ser cuidadosamente elegidos para garantizar que tengan las cualidades personales y la formación educativa adecuadas. Es necesario capacitarlos en los principios sobre los que debe basarse su trabajo, y en las aptitudes humanas y técnicas requeridas. En el curso de su carrera profesional, debe dárseles la oportunidad de desarrollar y ampliar dichas aptitudes, y proporcionárseles la información más actualizada sobre los temas penitenciarios. (p.16)

Lo anterior da cuenta de la necesidad de profesionalización que deriva de las exigencias evidenciadas por la ausencia de prácticas éticas y

regulaciones que establezcan principios de integridad y valores del personal que ejerce funciones de custodia en las prisiones, ya que el entorno carcelario es uno de los más vulnerables a las prácticas de corrupción y, por ello, los preceptos internacionales parecen ser utópicos cuando de los sistemas de América Latina se trata, debido a la complejidad y al tratamiento que hasta ahora se ha dado a las cárceles.

No obstante, es necesario considerar tales planteamientos, a fin de dar cuenta de aquello a lo que se busca aspirar, resaltando también la importancia que tiene promover la profesionalización del personal penitenciario desde la socialización de la ética como parte de los marcos de integridad para las instituciones carcelarias debido a que “la tematización ética nos permite explicitar las prácticas morales en la institución e indagar cómo transformarlas” (Rodríguez Alba, 2020, p.8).

En este sentido, resulta pertinente considerar la formulación de un código ético para los funcionarios del sistema penitenciario, debido a que en este instrumento “se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos y se señalan los principios éticos aplicables en el ámbito laboral” (Diego, 2011, p. 21-22), por lo que, enfatizando en las funciones de custodia que implican la interacción diaria con las personas privadas de la libertad, este contribuiría a establecer normas que orienten las acciones que posibilitan tal interacción, con estricto apego a la legalidad debido a la complejidad inherente del escenario en que se desenvuelven ambos actores.

Algunos ejemplos de códigos en la materia retoman los principios y valores que se consideran determinantes para el ejercicio de las funciones correspondientes, tal es el caso del Código ético europeo para el personal penitenciario emitido por el Consejo de Europa, a través del Comité de Ministros en el 2011, el cual establece los objetivos del personal penitenciario y las directrices bajo las que deben guiar su conducta, entre las que se observan la responsabilidad, integridad, respeto y protección de la dignidad humana, atención y soporte, equidad, imparcialidad y no discriminación, cooperación y confidencialidad, y protección de datos.

En la República de Panamá, el Código de Ética del Servidor Penitenciario aprobado en el 2017 forma parte del marco legal del sistema penitenciario y tiene como objetivo:

Establecer parámetros que permitan contar con un cuerpo de servidores públicos dentro del servicio penitenciario orientados a la práctica de principios y valores éticos con el fin de proteger y respetar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. (p. 1)

Por otro lado, en Ecuador se realizó un estudio cuyo objetivo consistía en determinar la necesidad de un código de ética para el personal penitenciario ecuatoriano, a través del análisis de los beneficios que este aportaría y de la aplicación de principios éticos en las relaciones entre el personal penitenciario y los reos (Saldarriaga y Cevallos, 2020), encontrando que es menester, dada la naturaleza de las funciones de los custodios, ejecutar acciones constantes que les permitan tener presente en todo momento que su labor debe desarrollarse con base en principios morales dirigidos a salvaguardar los derechos humanos de los convictos.

Así mismo, el estudio muestra la importancia de impulsar la ética mediante herramientas de operación como la implementación de protocolos, el establecimiento de perfiles de selección de los servidores públicos, la integración de un comité de ética y la impartición permanente de capacitaciones al personal penitenciario, puesto que la emisión de un código se debe reforzar con la aplicación de estos instrumentos para maximizar su efectividad.

Retomando lo anterior, es posible hablar de la consideración de la ética mediante la promoción de la integridad como “la virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios internamente consistente” (Villoria, 2014, p. 108) y el desarrollo de tal virtud se favorece a través de la constitución de marcos de integridad que “pueden ser un puntapié inicial para generar redes de integridad” (Rodríguez Alba, 2020, p.7) y comprenden los elementos para solventar apropiadamente la demanda ética dentro del sistema penitenciario.

En la construcción de un marco de integridad, Villoria menciona que para relacionar la aplicación de esta con la actuación ideal del personal de la institución, es necesario definir los principios y valores esenciales; los instrumentos que auxilien la consecución de la conducta íntegra y los procesos y las estructuras que permitan prevenir prácticas de corrupción (2014).

No obstante, la pertinencia de conformar marcos de integridad en el contexto penitenciario está determinada por las afectaciones derivadas de la ausencia de hábitos de actuación coherente con principios que prioricen el bien común en el ejercicio de las funciones del personal. Por tal motivo resulta necesario profundizar en las prácticas nocivas que se han desarrollado a lo largo del tiempo en las cárceles del país para estar en condiciones de formular una alternativa de solución, recordando que esta deberá estar orientada a resaltar la importancia de la ética en la conducta del personal del servicio público de la institución.

Corrupción en el sistema penitenciario mexicano

El sistema penitenciario mexicano ha funcionado tradicionalmente como un ente de contención, la prevención y la reinserción social a la que tienen derecho las personas privadas de la libertad se ha obstaculizado

debido a los problemas de funcionamiento que enfrentan los centros de todos los niveles, por lo que resulta importante considerar que la reconfiguración del sistema de seguridad interno debe atenderse con premura si se pretende cumplir con el objetivo para el que fue creado.

Uno de los factores que incide en la ineficiencia del sistema se refiere a la corrupción que impera en las prisiones, donde el acceso a los servicios más básicos representa una oportunidad para la comisión de prácticas ilegales como el soborno o el abuso de poder, que son principalmente ejercidas por el personal penitenciario, es decir, por las y los custodios que interactúan todos los días con los convictos.

Para contextualizar lo anterior, la Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad 2021, realizada por la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, en conjunto con Reforma, manifiesta que las cárceles y reclusorios son la tercera institución con mayor percepción de corrupción en el país, tan sólo por debajo de los partidos políticos y la policía de tránsito, ya que poco más del 70% de las personas encuestadas respondieron que en estos lugares hay mucha corrupción.

La segunda edición de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad desarrollada por el INEGI, expone las condiciones actuales bajo las que opera el sistema penitenciario en México y da a conocer la experiencia del proceso penal e internamiento de la población privada de la libertad, estimando que, a nivel nacional, el 90% del total de pagos ilegales para obtener un servicio, bien, beneficio o permiso al interior del centro penitenciario durante los últimos 12 meses, fueron entregados a los(as) custodios(as), es decir, son estos los principales actores a quien la población privada de la libertad pagó por los actos de corrupción sufridos en el centro penitenciario. Cabe destacar que esta cifra aumentó respecto a los datos obtenidos en la misma encuesta aplicada en el 2016.

Así mismo, el 96.4% de la población privada de la libertad que pagó por un servicio, bien, beneficio o permiso dentro del centro penitenciario, no presentó alguna queja o denuncia ante alguna autoridad, y de estos, el 33.6% no denunció por considerar que la corrupción es una práctica común como la principal razón para no manifestar la situación.

Adicionalmente, el 30.3 % de la población privada de la libertad que fue víctima de discriminación en un centro penitenciario mencionó que este daño fue causado por los(as) custodios(as). Mientras que a nivel estatal, la encuesta referida expone que el 58% de la población privada de la libertad en la entidad mexiquense ha sido víctima de actos de corrupción en al menos una de las etapas relacionadas con su reclusión, ubicándose en el segundo lugar más alto, tan sólo por debajo de la Ciudad de México.

Por otro lado, el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales 2022 da muestra del latente temor a sufrir agresiones por parte

del personal de vigilancia y/o custodia que expresan los convictos al registrar quejas, cuestión que, en conjunto con los datos hasta ahora presentados, demuestran la necesidad de promover y fomentar la relevancia que tiene la ética en el ejercicio de las funciones del personal penitenciario, especialmente mediante la formulación inicial de un código de ética que establezca los valores y principios que deben regir el comportamiento de los custodios.

Pertinencia de un código de ética para el personal penitenciario del Estado de México

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece en su artículo 19 que la custodia penitenciaria es una atribución de las autoridades y específica, en la fracción I, que consiste en mantener la vigilancia, orden y tranquilidad de los centros penitenciarios, entre otros aspectos. En cumplimiento a lo anterior y, para los fines de la presente investigación, resulta conveniente analizar el caso específico del Estado de México, entidad que federativa que no cuenta con un código de ética para el personal penitenciario.

De acuerdo con lo establecido en el estudio Hallazgos (México Evalúa, 2021), que da seguimiento y evalúa el sistema de justicia penal en México; para cumplir con las funciones que establece la ley, es importante que exista un balance entre el número del personal de seguridad y custodia, y el de las personas privadas de la libertad, mostrando que en la entidad mexiquense hay 33,918 personas privadas de la libertad (considerando el fuero común y federal) y 1,969 custodios, lo que es equivalente a 17 personas privadas de la libertad por custodio.

En este sentido, es posible afirmar que el Estado atiende a lo recomendado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto a que debe existir un número máximo de 20 internos por cada custodio y, por ello, resulta viable integrar al ejercicio de las funciones de los servidores penitenciarios la formulación de un código de ética como mecanismo de prevención de la corrupción en las prisiones, retomando la custodia, vigilancia, protección y servicio como principios básicos de conducta del personal penitenciario para asegurar su actuación íntegra.

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención del Programa de Formación Inicial del Sistema Penitenciario para el Perfil de Custodia Penitenciaria promovido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2017, mismo que contempla los valores éticos en el contenido temático y establece como objetivo conocer los principios generales sobre la ética, valores éticos y su aplicación al sistema penitenciario. Sin embargo, no se encontró información ni evidencia referente a la aplicación de este a nivel estatal. No obstante en la entidad mexiquense se identificó la existencia de un perfil de custodia penitenciaria que, en comparación con el programa referido, no define detalladamente los temas éticos que se abordan.

Es preciso recordar que en el Estado de México la gestión de los centros penitenciarios está a cargo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, misma que cuenta con un Código de Conducta y Reglas de Integridad, emitido en marzo del año en curso y de observancia general, por lo que no establece principios dirigidos exclusivamente para el personal que está en contacto directo con los convictos al interior de los penales, razón por la cual un código específico que se formule, aplique y haga cumplir normas detalladas al personal de un sector determinado (en este caso dirigido a la Subsecretaría de Control Penitenciario del Estado de México) puede aumentar su relevancia, legitimidad y eficacia (Passamano, 2022).

Como se ha mencionado hasta ahora, es primordial que el desarrollo de las funciones del personal penitenciario que ejerce la custodia en los centros de reclusión esté basado en principios y normas éticas, puesto que la corrupción en este contexto es un fenómeno que prevalece bajo prácticas como el soborno o la extorsión, mismas que afectan no sólo a los internos sino también a sus familias, y evolucionan desde la imposición de una cuota para acceder a determinados servicios, hasta el cobro ilegal por protección a la vida misma.

Debido a lo anterior, la necesidad de vigilar y garantizar la conducta del personal de custodia se acrecienta, puesto que prácticas como las ya mencionadas pueden derivar, con el paso del tiempo y una gestión ineficiente de los centros penitenciarios, en problemas de ingobernabilidad y autogobierno por parte de los convictos. Cabe precisar que el autogobierno se refiere a la prevalencia de las normas y reglamentos culturales e inherentes a las interacciones de los que convergen en el ambiente carcelario por sobre la normatividad escrita que regula legalmente el funcionamiento del sistema.

Según el punto de vista de Palacios, cuando en los centros penitenciarios se alcanza el autogobierno, los reglamentos de las prisiones siguen estando vigentes, pero siempre pierden su eficacia (2019), razón por la cual resulta común registrar un aumento en la frecuencia de incidentes como riñas, manifestaciones y motines.

En este aspecto, la ENPOL 2021 establece que el 61% de la población privada de la libertad en el Estado de México ha visto que los internos realizan actividades de autogobierno y/o cogobierno, superando el promedio nacional de 36.7%. Cabe mencionar que de esta población, 49.7% indicó que las actividades observadas se relacionan con el manejo de llaves de las celdas, seguido del 29.4% que refirió observar la asignación de celdas y el 28.3% que mencionó haber visto riñas entre grupos por el control del centro.

De igual forma, existen prácticas que se reproducen en menor medida pero que son características del control ejercido por un grupo de internos con auspicio del personal penitenciario, hecho que contribuye a fomentar la corrupción en sus diversas expresiones. Es por ello por

lo que resulta pertinente afirmar que la violencia que se genera entre prisioneros es responsabilidad directa del Estado quien, por un lado, se encarga de poner en prisión tanto al torturado como al torturador y, por otro, abandona a ambos con su ausencia, perdiendo el control de la cárcel (Palacios 2019); la inexistencia de mecanismos de refuerzo y mejoramiento del sistema aceleran el deterioro del mismo.

Una alternativa de atención al servicio de impartición de justicia que fundamenta la existencia de los centros penitenciarios y considera la regulación de la conducta del personal que los opera es la formulación de un código deontológico que establezca los deberes mínimamente exigibles de estos funcionarios, aun cuando no se cuente con un programa educativo que certifique su existencia y del que se derive su compromiso, como sería el caso de las profesiones de impacto (medicina o derecho por mencionar algunas).

No obstante, cabe recordar que para su formulación se requiere el consenso colectivo de la comunidad profesional, motivo por el cual, por tratarse del contexto penitenciario, la posibilidad de formular un código con carácter deontológico se disipa al confrontar las múltiples visiones que se tiene del ejercicio penitenciario.

En este sentido, la consideración de un código de ética como instrumento efectivo que desarrolle y oriente la conciencia individual hacia la materialización del bien común es indispensable para que el trato y la atención a las personas en situación de reclusión sea digno y se base en el respeto; su elaboración debe contemplar la participación del personal penitenciario, a través de un proceso de análisis y retroalimentación, así como reflejar los objetivos del sistema de justicia penal.

Adicionalmente, es necesario que el código de ética para el personal penitenciario contenga valores que reflejen la humanidad de los servidores públicos dentro del escenario turbulento y hostil que puede llegar a ser la prisión; la práctica, por ejemplo, de la benevolencia y la compasión posibilitarán al personal discernir entre aquello que forma parte del castigo por la comisión de un delito y las acciones que por abuso de poder puedan transgredir los derechos de los convictos, asegurando el trato digno hacia estos.

La imparcialidad es también fundamental en lo referente al cumplimiento objetivo de las funciones; la justicia en la aplicación de procedimientos; el respeto y la no discriminación hacia la diversidad de las personas privadas de la libertad y; la sensibilización en cuanto a temas de identidad y género muy presentes en este contexto.

Otro valor primordial, como en todo código ético de la administración pública, es el del servicio, puesto que, contrario a la percepción social que se tiene del personal que ejerce funciones de custodia en las cárceles, no son vigilantes cuya tarea es imponer más castigos de los que ya han sido impuestos por las autoridades judiciales (Coyle, 2009),

su deber es también servir, con apego a la legislación correspondiente, a los usuarios del servicio que se oferta, es decir, su actuar está determinado por las necesidades de las personas privadas de la libertad.

El código de ética es determinante para la definición de acciones y conductas específicas ante situaciones que se desarrollan exclusivamente en el contexto penitenciario porque pondría en evidencia el desempeño de la profesión, misma que encuentra orientación en los protocolos de actuación que bien podrían ser parte del marco de integridad institucional que se insta a promover.

Aunado a ello, la formulación de un código de ética requiere que su aplicación asegure la operativización de la noción de integridad, comprendida como la socialización moral en las instituciones, destinada a que el sujeto reflexione sobre sus propias prácticas (Rodríguez Alba, 2020) y contribuya a resignificar el trabajo penitenciario.

“La existencia de marcos de integridad propicia que los servidores públicos actúen de forma coherente con los principios del buen gobierno” (Villoria, 2014, p. 113) y asegura la incidencia sobre las actitudes que estos manifiestan, con el propósito de garantizar que, en cualquier ámbito de la administración pública, todos quienes la integran tengan conciencia plena de sus funciones y aspiren hacia el mejoramiento continuo y la erradicación de las prácticas de corrupción.

El Manual para el personal penitenciario (2009) establece el papel de los custodios mediante conductas primordiales que deben llevar a cabo quienes ejercen tales funciones, siendo éstas las siguientes:

1. Tratar a los reclusos de manera decente, humana y justa;
2. Garantizar la seguridad de todos los reclusos;
3. Asegurarse de que los reclusos peligrosos no se fuguen;
4. Velar por el orden y el control de las prisiones;
5. Permitir a los reclusos la oportunidad de aprovechar positivamente su condena en prisión para que puedan reintegrarse a la sociedad cuando sean liberados.

Sobre estas consideraciones es que se debe profundizar en cuanto a la aplicación de la ética y la gestión de la integridad, ya que la emisión de instrumentos en la materia permitiría reorientar los procesos que se desarrollen al interior de las instituciones penitenciarias y, eventualmente, conducir a la transición del sistema penitenciario antipunitivo.

Para coadyuvar a que lo anterior no sea una concepción meramente utópica, es necesario comprender que el ejercicio racional de todo lo que implica el proceso penal es la forma más efectiva de influir tanto en los hombres como en las instituciones, de modificar las pautas de comportamiento, teniendo en cuenta que lo que se busca, el fin último

de la acción penal es introducir una ética para la vida (Zaffaroni, 1998), legitimar el ejercicio del poder punitivo a través de la conciencia ética a la que apela por sobre la violencia estructural que reproduce.

Reflexiones finales

Las cifras de la corrupción en el sistema penitenciario reflejan situaciones de corrupción alarmantes que pueden ocasionar problemas significativamente graves como el autogobierno carcelario si no se atienden las prácticas de soborno y abuso de poder que se da entre funcionarios y personas privadas de la libertad. Es por ello por lo que resulta necesario instaurar mecanismos de profesionalización de los servidores públicos del ramo y pensar en la formulación de un código de ética que defina los principios que deben orientar la actuación de estos, con el propósito de contribuir en el fortalecimiento, no sólo del sistema penitenciario, sino de todo el sistema de justicia penal.

El código de ética dirigido al personal penitenciario, aunado a la instauración de mecanismos de control y vigilancia de las funciones del servicio público representan elementos comunes que, en su totalidad, constituyen un modelo para la buena gestión penitenciaria. Y si bien es cierto que la formulación de un código de ética contribuiría a mejorar el sistema, es importante considerar que también deben establecerse sanciones para aquellos que incumplan tales preceptos, a fin de fortalecer las acciones emprendidas en materia de prevención de la corrupción al interior de los centros penitenciarios, ya que, tal como lo expresa Mariagrazia Passamano en el estudio *Corrupción en el contexto penitenciario*, los códigos de conducta que no estén vinculados a procedimientos disciplinarios claramente definidos y aplicables para tratar los casos de mala conducta corren el riesgo de quedarse en meras aspiraciones o incluso de ser esquivos (2022).

Finalmente, es posible afirmar que el rumbo del sistema penitenciario ha sido determinado en gran medida por la administración en turno, puesto que las autoridades que ostentan el poder son quienes han llevado su desarrollo por direcciones diversas en cuanto a los elementos básicos para el buen funcionamiento de las prisiones, sin embargo, el sentido político y social de castigo que deriva desde el surgimiento de las prisiones se ha mantenido a lo largo del tiempo, y factores como la proliferación de prácticas corruptas al interior de los penales, y el ausente interés por parte de las autoridades penitenciarias de promover la profesionalización y aplicación de principios y valores éticos contribuyen a la instauración de un problema endémico en la mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina.

La implementación de instrumentos éticos y medidas de prevención y monitoreo permitirán reorientar el funcionamiento del sistema y contribuirán a mejorar la calidad del servicio público en un ámbito por

demás olvidado en las administraciones estatales e inexistente para el resto de la sociedad.

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990). *Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 19 de octubre de 2022 de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-treatment-prisoners#:~:text=1.,econ%C3%B3mica%2C%20nacimiento%20u%20otros%20factores>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (Reglas Nelson Mandela). Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 19 de octubre de 2022 de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_The_UN_Standard_Minimum_the_Nelson_Mandela_Rules-S.pdf
- Código de Ética del Servidor Penitenciario. *Ley 42 de 2016*. 14 de septiembre de 2017 (Panamá). Recuperado el 22 de octubre de 2022 de <https://www.sistemapenitenciario.gob.pa/marco-legal/>
- Código ético europeo para el personal penitenciario. 12 de abril de 2012 (Francia). Recuperado el 19 de octubre de 2022 de https://ceje.gencat.cat/web/.content/home/recerca/recce/codiEticEuropeu_ES.pdf
- Congreso de la Unión. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 11 de octubre de 2022 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso de la Unión. (16 de junio de 2016). *Ley Nacional de Ejecución Penal*. Recuperado el 11 de octubre de 2022 de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf
- Coyle, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos, Reino Unido*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios. Recuperado el 19 de octubre de 2022 de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29994.pdf>
- Diego, O. (2011), *Los Códigos Éticos de Gobierno*, Colección Cuadernos de ética para servidores públicos, Toluca, Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.
- INEGI. (2022). *Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales 2022* [Conjunto de datos]. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/programas/cnsipee/2022/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Sistemas,tratamiento%20o%20internamiento%20para%20adolescentes\)%2C](https://www.inegi.org.mx/programas/cnsipee/2022/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Sistemas,tratamiento%20o%20internamiento%20para%20adolescentes)%2C)
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021* [Conjunto de datos]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>

- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, & Reforma (2021), *Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción e Impunidad*. Recuperado el 23 de octubre de 2022 de <https://contralacorrupcion.mx/tercera-encuesta-nacional-sobre-corrupcion-e-impunidad/>
- México Evalúa (2022) *Hallazgos 2021: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. Recuperado el 21 de octubre de 2022 de <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2021-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/>
- Palacios Pámanes, G. S. (2019) *Cárceles en México: autoridad, poder y violencia*. Revista Mexicana de Ciencias Penales 3(9), 93-103.
- Passamano, M. (2022). *Corrupción en el contexto penitenciario*, Madrid. EL PACTO. Recuperado el 23 de octubre de 2022 de <https://www.elpacto.eu/wp-content/uploads/2022/03/Corrupcion-en-el-contexto-penitenciario.pdf>
- Rodríguez Alba, J. (13-16 de octubre de 2020). *La ética pública desde los sistemas de integridad*. [Discurso principal]. III Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Universidad Nacional de Litoral, Argentina. Recuperado el 25 de febrero de 2023 de <https://aaeap.org.ar/ponencias/la-etica-publica-desde-los-sistemas-de-integridad/>
- Saldarriaga, M. A., & Cevallos, A. D. (2020): *Hacia un código de ética para personal penitenciario en Ecuador*. Revista Caribeña de Ciencias Sociales. Recuperado de <https://www.eumed.net/rev/caribe/2020/06/personal-penitenciario-ecuador.html>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017) *Programa de Formación Inicial del Sistema Penitenciario para el Perfil de Custodia Penitenciaria*. Recuperado el 21 de octubre del 2022 de <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/prp-sistema-penitenciario-formacion-inicial>
- Villoria, M. (2014). *Integridad*. EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad, (1), 107-113.
- Zaffaroni, E. R. (1998) *En busca de las penas perdidas*, Buenos Aires, Argentina: Ediar Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera.

Profesionalización, ética e integridad en las
personas servidoras públicas que participan en los
procedimientos de contrataciones públicas
*Professionalization, ethics and integrity
in public servants who participate in public
procurement procedures*

Sonia Montserrat Flores Zuazo*

Resumen

El propósito de este artículo resaltar la importancia y la necesidad de contar con personas servidoras públicas profesionales en materia de contrataciones públicas, ya que quienes llevan a cabo estas actividades en la función pública, tienen la responsabilidad de la correcta aplicación de los recursos públicos, a fin de que el Estado a través de la Administración Pública logre dar atención y satisfacer las necesidades y demandas de la comunidad política. Esta profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procesos de contrataciones públicas, debe estar acompañado de un perfil ético, así como fomentar la integridad como un elemento que contribuye a la prevención de actos de corrupción.

Palabras clave

Profesionalización, ética, contrataciones públicas, integridad.

Abstract

The purpose of this article is to high light the importance and need to have professional public servants in terms of public procurement, since those who carry out these activities in the public service have the responsibility for the correct application of public resources, so that the

* Maestrante en Administración Pública por la UAEMéx.

State, through the Public Administration, can attend to and satisfy the needs and demands of the political community. This professionalization of public servants who participate in public procurement processes must be accompanied by an ethical profile, as well as promoting integrity as an element that contributes to the prevention of acts of corruption.

Key words

Professionalism, ethics, public procurement, integrity.

Introducción

Este trabajo parte de la inquietud por contribuir a la concientización sobre lo relevante de integrar en las filas del servicio público, a personal capacitado, profesional y con formación en ética, pero muy específicamente a quienes realizar actividades relacionadas con los procedimientos de contratación pública, por tener bajo su responsabilidad el presupuesto público asignado a las instituciones de carácter público para el desarrollo de las acciones que les fueron encomendadas.

Definición y Fundamento Legal de las Contrataciones Públicas

Los procedimientos de contratación pública constituyen el medio a través el cual, las instituciones del sector público adquieren bienes materiales o contratan servicios, a fin de obtener los suministros necesarios para el cumplimiento de las actividades que en el ámbito de su competencia, los ordenamientos jurídicos y normativos les han conferido.

Las adquisiciones de bienes o la contratación de servicios, señala Flores Ramos: “constituyen una función administrativa que establece los mecanismos, instrumentos y procedimientos disponibles para realizar de manera óptima la adquisición y así obtener las mejores condiciones (...) su objetivo es satisfacer de manera eficiente, racional y efectiva las necesidades de la propia organización”. (Flores Ramos, 2019: 64) Asimismo refiere la contratación pública también puede ser definida como: “la celebración de contratos directamente enfocados con los fines del Sector Público, donde una de las partes es un ente público, y actúa como tal, sometido a un a un régimen jurídico”.

El artículo 2, Fracción XXI del Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México señala lo siguiente: “Los procedimientos de adquisición son un conjunto de etapas por las que la Secretaría, las dependencias, organismos auxiliares, tribunales administrativos o municipios adquieren bienes contratan servicios o adquieren en arrendamiento bienes inmuebles para el cumplimiento de sus funciones, programas y acciones”.

García Duran señala que “los procedimientos de contratación pública, que son los medios a través de los cuales (...) {se} adquieren

y contratan los bienes y servicios para la prestación de los servicios públicos que les corresponden” (García Duran, 2020:15).

Por lo cual, podría afirmarse que la contratación pública es un conjunto de pasos o etapas que llevan a cabo las áreas contratantes de la administración pública en sus diferentes órdenes de gobierno, con el objetivo de efectuar la adquisición de bienes, la contratación de servicios por parte de particulares, en la que en todo momento se debe privilegiar la responsable y óptima aplicación de los recursos económicos públicos para los que fueron destinados, a fin de obtener preponderantemente las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportunidad y demás circunstancias pertinentes que le sean favorables a la Hacienda Pública.

Al efectuarse la adquisición de bienes y la contratación de servicios, los responsables del manejo y aplicación de los recursos públicos, deben privilegiar la salvaguarda y el adecuado uso de los recursos públicos asignados para llevar a cabo el cumplimiento de prioridades, proyectos y programas alineados a acciones o estrategias de gobierno contenidas en los Planes de Desarrollo en el ámbito Nacional o Estatal.

Por mandato constitucional, se establece la adecuada aplicación de los recursos financieros en las contrataciones públicas, materializada en el artículo 134 de nuestra Carta Magna que estipula:

Artículo 134. “Los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”.

El artículo constitucional referido destaca los cinco principios sobre los cuales se deberán edificar los cimientos de las contrataciones públicas, al respecto Schiaffini Barranco ofrece los siguientes conceptos o definiciones a propósito de ello:

- Eficiencia: se refiere a alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, es decir, obtener el fin al menor costo posible.
- Eficacia: es la capacitación para lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.
- Economía: ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio de la sociedad.
- Transparencia: se refiere a que los procedimientos se realicen en condiciones de legalidad y tratamiento equitativo a los

participantes, otorgando información accesible y clara sobre los procedimientos de adquisición y sus resultados.

- Honradez: se refiere al comportamiento responsable del administrador público que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados” (Schiaffini, 2019:117).

Profesionalización de las personas servidoras públicas que intervienen en los procedimientos de contratación pública

Para que los procedimientos de contratación pública puedan efectuarse de acuerdo al espíritu que mandata el artículo constitucional de referencia y con el propósito de consolidar las mejores circunstancias para el Estado, es imprescindible que los servidores públicos involucrados en materia de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones, “cuenten con los conocimientos suficientes indispensables para ello”, de no ser así, se debe evitar ser considerados para el desempeño de estas funciones en la materia, ya que no podría asegurarse un desempeño profesional que garantizara las mejores condiciones de contratación. (Escobar Trejo, 2017)

En este mismo sentido, García Duran afirma: “(...) para realizar procedimientos de contratación no es suficiente contar con nociones, ya que es necesario el conocimiento a fondo de las contrataciones públicas, así como la actualización y el estudio constante”. (García Duran, 2019:129)

En efecto, es esencial que las personas servidoras públicas que intervienen en las tareas de contratación pública en las instituciones de la función pública, cuenten con un perfil profesional afín a estas actividades, con conocimientos y experiencia en los temas relacionados con la contratación pública, con el propósito de evitar caer en la improvisación, e integrar individuos sin la capacidad requerida para llevar a cabo estas funciones.

En los procedimientos de contratación en la Administración pública el presupuesto asignado para tal fin, es manejado y ejercido por medio de los servidores públicos encargados de realizar estas funciones, y de esta manera lograr la consecución de los objetivos contenidos en los Planes de Desarrollo tanto Nacional como Estatal, El Poder Ejecutivo delega funciones en el “elemento humano” como afirma Escobar Trejo, “... es así que el eslabón que existe entre la Administración pública y el cumplimiento de sus funciones son los servidores públicos”, (actualmente referidos en lenguaje incluyente como “personas servidoras públicas”), definidos en el artículo 108 Constitucional en su párrafo primero que a la letra dicta:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los

representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Asimismo, establece las posibles sanciones aplicadas a los servidores públicos por el incumplimiento de sus funciones, así como por la inobservancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el artículo 109, Fracción Tercera de nuestra Constitución que enuncia:

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dicho actos u omisiones...”

Por ser “el elemento humano” como lo menciona Escobar Trejo, el que efectúa las actividades y procesos relacionados con la contratación pública, es de primer orden enfatizar en el perfil idóneo que deben poseer las personas servidoras públicas a quienes les será encomendadas estas labores del quehacer gubernamental, porque en ellos recae la gran responsabilidad de realizar una adecuada aplicación de los recursos públicos provenientes de la ciudadanía.

Desde luego que las disposiciones jurídicas para las personas servidoras públicas son precisas tanto en su concepto, como en los posibles castigos por contravenir la normatividad establecida, lo cual implicaría la imposición de una sanción por el incumplimiento de dichas disposiciones, pero sobre todo tendría un impacto negativo ante la sociedad. (Escobar Trejo, 2019:158) Y en efecto, una imagen negativa ante los ciudadanos por el mal uso de los recursos públicos, tendría que ser la principal preocupación de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública.

La finalidad esencial del Estado es alcanzar el bien común, es decir, el bienestar de la comunidad política, su eficiencia y eficacia se medirá con base en las acciones encaminadas a asegurar este fin. “La administración pública es el medio y la estructura de que dispone el Estado para garantizar el cumplimiento de sus metas”. Las personas que conforman este andamiaje institucional son denominados servidores públicos, quienes deben observar una conducta ejemplar, digna, íntegra, respetable y honesta, en la que los principios éticos y morales delinear los ejes primordiales que guían los planes, proyectos, políticas y programas del sector gubernamental. (Betanzos, 2017:19)

La importancia que representa para las áreas requirentes de la Administración pública contar con los bienes y servicios oportunamente contratados, pero más importante es que ciudadanía perciba y reciba servicios públicos de calidad que se materializan con los bienes, servicios, así como actualización y el estudio constante. (García Duran, 2019;129)

Principios y directrices en el Servicio Público

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios publicada en periódico oficial “Gaceta del Gobierno el 30 de mayo de 2017”, en su artículo 7 establece que: “Todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y obligaciones laborales deberá observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público”.

Asimismo, en este artículo, estipula las diez directrices bajo las cuales deberá ceñirse la conducta de los servidores públicos siendo éstas las siguientes:

- I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
- II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.
- III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
- IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos

afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

- V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.
- VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
- VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constituciones Federal y Local, así como en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano.
- VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido, tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.
- IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones.
- X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado de México. (LRAEMYM)

Si se analiza cada una de estas directrices, son perfectamente aplicables en general a todas las personas que detentan un cargo en la función pública, pero muy específicamente a quienes participan en los procedimientos de contratación pública, toda vez que determina elementos importantes como lo son la no utilización de los cargos para obtener beneficios personales, privilegiar el interés superior de las necesidades colectivas, no conceder privilegios o preferencias, así como la administración de los recursos bajo su responsabilidad sujetándose a determinados principios.

Protocolo de Actuación de los servidores públicos en los Procedimientos de Contratación Pública.

En el Estado de México, otro de los instrumentos normativos que se han emitido para delinear el marco de comportamiento que deben observar de los servidores públicos que desempeñen actividades relacionadas con los procedimientos de contratación pública, se encuentra la publicación del 23 de septiembre de 2015, en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” del “Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se expide el protocolo de actuación de los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, prórrogas, el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y sus modificatorios nacionales

como internacionales”, documento que establece lineamientos sobre la forma en la que las personas servidoras públicas que participan en materia de contrataciones públicas, deben conducirse, como una medida de contención de posibles de actos de corrupción, a efecto de prevenir que la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, se vea empañada por intereses particulares y que la administración de los recursos públicos se realice en estricto apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Es importante señalar la gran responsabilidad que comprende para las personas servidoras públicas el ejercer funciones de contratación pública, ya que deben tener pleno conocimiento de la normatividad aplicable, así como contar con los requisitos mínimos en cuanto a capacidad y capacitación, para el adecuado desempeño de sus labores, ya que al ejercer el servicio público se encuentra cada vez más bajo la constante mirada de la ciudadanía. (Escobar Trejo, 2019:164,165)

Considerando lo anteriormente expuesto, se afirma que las personas servidoras públicas, al representar el nexo entre la administración pública y la ciudadanía, deben detentar los requisitos mínimos indispensables para el ejercicio íntegro de sus quehaceres dentro de las contrataciones públicas como con: la capacidad, la capacitación y los conocimientos jurídico-normativos para lograr la consecución del el bien común, motivo por lo que resulta de primer orden, que las personas servidoras públicas relacionadas directamente con los procesos de contratación, cubran efectivamente los perfiles que el puesto requiera, ya que la aplicación de los recursos financieros y económicos asignados al aparato gubernamental en sus diferentes niveles, deberán estar encaminados a garantizar la satisfacción de las prioridades sociales.

La importancia de la Profesionalización en las personas servidoras públicas que participan en las contrataciones públicas.

Es imperativo dar a conocer las razones por las cuales es importante la profesionalización y como impacta la ausencia de la misma en la contratación pública, por lo que hace indispensable la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública. Un efecto de la profesionalización de la función será sin lugar a duda la dignificación de la actividad de las contrataciones públicas. (García Duran, 2019:129,130)

De acuerdo con Juan C. García Duran, se entenderá el concepto de la palabra “profesionalización” con base a su definición gramatical, misma que se refiere a: “dar carácter de profesión a una actividad”, la profesionalización sería entonces un proceso que:

- 1) “Atañe a personas con capacidades y conocimientos específicos;
- 2) Implica la creación de reglas y procedimientos que, a su vez, hacen referencia a valores e identidades;
- 3) Supone campos de acción específicos; e
- 4) Involucra al menos un cierto sentido de responsabilidad y de compromiso”. (García Duran, 2019:135)

Al contemplar estos aspectos, la capacitación y profesionalización en las personas que ostentan cargos públicos, cuya finalidad es integrar personal capacitado profesionalmente, que contribuya al logro eficaz, eficiente y oportuno de las funciones y de los programas sustantivos de las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, si bien es cierto que existen casos en los que deliberadamente las personas servidoras públicas actúan en forma dolosa, faltando a la responsabilidad de velar por los intereses públicos, efectuando procedimientos de contratación que no precisamente garantizan las mejores circunstancias para el Estado, lo es también que en muchas ocasiones los actos u omisiones al realizar los multicitados procedimientos, provienen de la falta de conocimientos o de una deficiente de capacitación en la materia, sin embargo de cualquier forma, la persona servidora pública involucrada en estos aspectos, debe asumir la responsabilidad por los actos u omisiones cometidas.

Desde luego que la incursión de personal sin capacidad o conocimientos insuficientes en los temas relacionados a la contratación pública, conlleva consecuencias o efectos negativos, que se verán reflejados en el incumplimiento de los preceptos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, asimismo incidirá en las metas y objetivos de la institución.

Escobar Trejo argumenta, que de reclutar a personal en cualquier nivel que desconozca las obligaciones y los fines que deben cumplirse, es inminente que se cometerán errores e incluso caer en posibles actos contrarios a la integridad, dicho de otro modo, en actos de corrupción. (Escobar Trejo, 2019)

Por su parte García Duran afirma que “dar el carácter de profesión a la función de las contrataciones públicas partiendo de la premisa de que, a mayor conocimiento, mejor calidad en los procedimientos de contratación y consecuentemente un eficaz aprovechamiento de los recursos públicos, lo que redundará en mejores servicios públicos” (García Duran, 2020)

Continuando con las ideas de este autor, él mismo expone las razones por las cuales es necesaria la profesionalización de la persona pública que participa en los procedimientos de contratación pública, de las cuales se desprenden nueve aspectos que a continuación se describen:

Primera.- Resulta evidente que uno de los motivos por los cuales la Ley General de Responsabilidades Administrativas integra a su contenido, un protocolo de actuación para personas servidoras públicas que interviene en procedimientos de contratación, se debe a la idea generalizada que tiene la ciudadanía que en las compras del gobierno realiza, ya sea en forma de adquisiciones, arrendamientos o servicios pero sobre todo, en lo que concierne a la obra pública y sus servicios “existe un nicho de corrupción”, lo cual entre otras causas tiene su origen en la falta de conocimientos e improvisación del personal a cargo de las unidades administrativas encargadas de las contrataciones públicas, desde luego con sus excepciones

Segunda.- Salvo en algunas excepciones, en numerosas ocasiones los nombramientos de las personas responsables de las contrataciones públicas deben su nombramiento a diversas circunstancias ajenas su capacidad o aptitudes y en menores ejemplos porque cuenten con experiencia para el desempeño del puesto que requiere especialización y conocimiento de la función. “Por su puesto el hecho de que el nombramiento de la persona se deba a diversos factores y no al mérito ni a la competencia propicia que la lealtad que en un principio sea para el Estado sea para el funcionario público propiciando desde luego intereses contrarios a la legalidad que rige el servicio público”. (García Duran, 2017, 136,137

Tercera.- La falta de capacitación a través de programas integrales referentes a esta temática a través de los cuales, conjuntamente a la enseñanza específica en los procedimientos de contratación pública, las personas servidoras públicas adquieran conocimientos de ética aplicada al servicio público.

Cuarta.- En los informes de la Auditoría Superior de la Federación, es un tema recurrente encontrar observaciones vinculadas a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, que se estiman repetidamente como factores de riesgo susceptibles de tener un impacto económico y social considerable.

Quinta.- El Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública en los ejercicios fiscales a partir de 2017, arroja los siguientes resultados relacionados con las contrataciones públicas de los que se desprenden los siguientes hallazgos: falta de soporte documental en los contratos, incumplimientos a las disposiciones legales y normativas aplicables en materia de adquisiciones, pagos indebidos, falta de entrega de garantías, alteración de investigaciones de mercado, autorización de precios fuera del catálogo de conceptos originales, entre muchas otras.

Sexta.- De acuerdo con los Informes de Resultados de la Fiscalización Superior realizados con motivo de la supervisión del proceso llevado a cabo por la Secretaría de la Función Pública en la muestra de entidades auditadas, se detectaron las siguientes observaciones: inadecuado control en la adquisición y distribución de bienes y servicios, licitación,

adjudicación y contratación indebida, inconsistencias entre el inventario físico y los registros de almacén, deficiencias en el control de entradas y salidas de bienes del almacén, así podrían enumerarse algunas otras más.

Séptima.- Que en el documento “OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública”, se distingue que una contratación pública de bienes, servicios o arrendamientos eficiente y eficaz es esencial para la consecución de los principales fines de la gestión pública; que la contratación pública es un elemento toral de la actividad económica de las instituciones gubernamentales susceptible de una mala administración, el fraude y la corrupción y que toda medida preventiva que se emplee “en aras del buen gobierno y la integridad” puede coadyuvar a una íntegra gestión de los recursos públicos provenientes de la ciudadanía.

Octava.- En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se encuentra planteado el objetivo: “1.8 Mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad”.

Novena.- La necesidad primordial de que dentro de la profesionalización de las personas servidoras públicas, que intervengan en los procesos de contratación pública, se incluya el perfil ético, a fin de que sus acciones siempre se encuentren orientadas hacia la integridad y la legalidad. (García Duran, 2019: 135-147)

García Duran señala un aspecto fundamental en la conducta de las personas servidoras públicas en general, pero especialmente en las que intervienen en los procesos de contratación pública, en este sentido es indispensable acudir a la opinión de los especialistas en ética, ya que nos proporcionan importantes aportaciones para comprender la relevancia que tiene esta disciplina en el actuar de quienes realizan estas funciones.

La ética como disciplina inherente a la profesionalización.

La ética establece principios y valores que el definen el comportamiento deseable al que debe poseer cualquier persona que detente un cargo en el servicio público, constituyen una guía de comportamiento que limita la conducta de los individuos, para que a su vez, se traduzca en acciones encaminadas a lograr un gobierno transparente e íntegro, que promueva la confianza en las instituciones públicas y en sus actores.

Tanto en las instituciones públicas como privadas es primordial contar con personal instruido en ética, entendida esta disciplina como una “herramienta poderosa que forma la conciencia de los hombres (...) La formación ética es vital en los individuos pues estos tienen un carácter eminentemente activo en la marcha y desarrollo de los organismos. Es por ello, que es importante resaltar que los servidores públicos cuenten con un marco de valores éticos que sirvan de referencia en sus decisiones y le permitan discernir y actuar correctamente en cada

situación por difícil que esta se presente, así como elegir las soluciones más adecuadas. La ética es el mejor instrumento porque conlleva el autocontrol mediante el uso correcto de la razón a partir de la idea de servicio colectivo, un elemento fundamental en los servidores públicos. (Diego, 2007:1-2) La aplicación y puesta en práctica de la ética en la función pública, orienta la conducta de los encargados de las cuestiones públicas, “se enfoca hacia los actos humanos de servidores públicos, esto es, la rectitud moral de su actuación”. (Diego, 2017:19)

Para debilitar una de las conductas más antiéticas, (como las nombra Óscar Diego) que existen, como es el fenómeno de la corrupción en las organizaciones públicas, es de primer orden implementar la práctica de los valores éticos, como expresa el autor Óscar Diego: “sembrar en ellos principios éticos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud”. (Diego, 2002; 4) Los valores éticos incorporados en el interior de las personas que operan en el ámbito público y a su vez cultivados de la forma adecuada enaltecerán la operación de la función pública. La ética traducida en valores, no se limita únicamente a una lista de buenos principios implica un cambio esencial en el comportamiento de cada individuo. “Se deben traducir en actos concretos orientados hacia el interés público, lo que conlleva al ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos”. (Diego, 2002:11)

En este orden de ideas Rodríguez Arana afirma que los empleados del servicio público deben “asumir como propios los principios éticos”, ya que ello contribuiría en gran medida a transformar la deteriorada imagen de las instituciones de la administración pública y favorecería su reposicionamiento moral en la sociedad, en concreto esto coadyuvaría a “recuperar la tan difuminada idea de servicio público”. (Rodríguez Arana, 2017:79)

Un alto porcentaje de la sociedad tiene una concepción negativa de la labor gubernamental debido a los problemas de corrupción, consecuencia una deteriorada cultura de transparencia y rendición de cuentas en la esfera pública. Todo ello afecta de manera sustantiva en la imagen y en el desempeño de la Administración pública. La persona servidora pública debe necesariamente ceñir su conducta a un conjunto de normas, reglas, lineamientos y preceptos de carácter tanto ético como moral, que enaltezca el pertenecer a la función pública, y en todo momento pugnar recuperar la confianza perdida de los ciudadanos. (Betanzos, 2017:19-20)

Si se desea generar la confianza en las instituciones públicas es esencial reivindicar y dignificar el verdadero origen o significado para el que fueron creadas, que es “servir a una causa de sentido colectivo”, por lo que al “elevar la calidad de la administración pública por mediante la adopción de valores éticos que se reflejen en acciones honestas e íntegras por parte de los servidores públicos, contribuirían a enaltecer

la imagen de las personas que se encuentran desempeñándose en el ámbito del servicio público.

Debe destacarse que constituye un importante valor el potencial del orgullo que provoca la identificación del funcionario con los fines del organismo público en el que trabaja. Se trata de la “lealtad institucional” que es un elemento capital de la gestión pública que aspira a comportamiento basado en valores éticos. (Rodríguez-Arana, 2017:77)

Prevención de los actos de corrupción.

Óscar Diego afirma que el concepto corrupción etimológicamente proviene del término latino *corruptio* que significa “alteración de algo”, es decir, que al momento en el que una función es alterada de su cauce normal hay corrupción”, por lo tanto, todo aquel acto que se realiza de forma indebida y fuera de la norma es considerado dentro de este precepto. La corrupción prospera donde la moral de las personas es débil o deficiente, cuando la ética se ausenta de los espacios públicos es un campo fértil para que aparezca la corrupción, cuando el servidor público de principios que orienten su conducta integra puede caer en la práctica de antivalores (Diego, 2005:49,76)

Diego afirma, que desde sus inicios la ética se perfiló como el filtro para impedir que individuos codiciosos o ambiciosos detentaran el poder público, la situación que actualmente vivimos respecto al descuido de la ética en las administraciones públicas se percibe en forma de debilidad, omisión o ignorancia, ya que cuanto mayor sea el desconocimiento de los servidores públicos en valores y principios, mayores serán la comisión de actos contrarios a la integridad.

La corrupción en el escenario público en sus diversas acepciones o cualquier acción ilegal e inmoral tiene como resultado el deterioro de la imagen de las organizaciones públicas. La corrupción siempre ha existido, incluso hay quienes afirman que es inherente al ser humano, sin embargo, es importante limitar y cerrar su marco de acción mediante la constante práctica de la ética. En la vida diaria y en los dilemas que cotidianamente se presentan. (Diego; 20023-11)

Los antivalores en general y la corrupción en particular, generan ineficiencia en el servicio público. Pese a existir diversos mecanismos que intentan combatirlos éstos son, meros instrumentos de control externo del individuo ya que dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere al desarrollo interno de la persona, al cultivo de su perfeccionamiento en lo concerniente a sus valores y convicciones, a su autocontrol.

De manera general se ha hecho alusión a la corrupción, sin embargo para efectos de este trabajo, es importante señalar este tipo de prácticas en lo referente a las contrataciones públicas, en opinión de García Duran “la corrupción en las contrataciones públicas (...) se trata de un estudio que analiza fenómenos, sectores tendencias o modalidades

por las cuales se cometen hechos de corrupción precisamente en los procedimientos de contratación que se realizan para la adquisición de bienes y adjudicación de servicios...” (García Duran, 2020:54) Asimismo enumera las formas y tipos de corrupción, lo cual resalta la importancia a fin de identificarlos para determinar la manera de prevenirlos y desde luego combatirlos, lo cual se considerará retomar este tema para trabajos posteriores.

Es por ello, que la ética constituye una herramienta de aplicación en el ámbito público que permite orientar el desempeño profesional de las personas servidoras públicas hacia un desarrollo individual y colectivo de buenas prácticas que coadyuve a contrarrestar a los problemas de corrupción que enfrentan actualmente las administraciones públicas en nuestro país y alrededor del mundo, asimismo considerar la visión de integridad como una forma de generar “Valor público” (Rodríguez Alba, 2020:) como una forma de prevención de actos de corrupción y el fomento de la ética profesional en las contrataciones públicas.

Integridad en el servicio público.

Uno de los ejes rectores del servicio público es la integridad, que se define como el actuar congruentemente con los principios a los que se debe sujetar un individuo, en el cumplimiento de las funciones con motivo de su cargo, empleo o comisión, a fin de observar una conducta ética que responda a los intereses de la sociedad en general y fundar un clima de confianza en el que se genere certeza de un comportamiento basado en valores éticos y principios profesionales.

La integridad implica un comportamiento probo, recto e intachable” y aplicada al servicio público específicamente en quienes intervienen en los procesos de contratación pública, genera valor público que a su vez previene la posible comisión de actos de corrupción.

En este sentido, Rodríguez Alba afirma lo siguiente:

“Avanzar hacia arreglos institucionales orientados a la integridad, supone una consideración integral de la ética(...) La integridad (...) sería una virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios (...) Una persona que actúa de forma íntegra, deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva en su honestidad y la consistencia de su carácter (...)afirmamos que alguien que es íntegro/a, cuando creemos que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener”. (Villoria Mendieta en Rodríguez Alba 2020)

Por ello la integridad es considerado un principio que contribuye a fortalecer y fomentar las buenas prácticas en la función pública, toda vez que representa un elemento generador de confianza, porque alude a que el individuo actúa de forma congruente y sólida, aún si no se encuentra bajo vigilancia, por ello es un elemento fundamental a incorporarse en el sector público y especialmente en las personas servidoras públicas que intervienen en los procesos de contrataciones públicas a fin de regir su actuar recto, honesto, ético e íntegro.

Conclusión

Es importante destacar que para dar fiel cumplimiento al espíritu emanado del artículo 134 de Nuestra Constitución Política, es necesario reunir una serie de elementos que contribuyan a refrendar los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, así como garantizar las mejores condiciones para el Estado en los procedimientos de contratación pública, a través de la selección de las personas servidoras públicas con un dominio de los conocimientos en la materia, con una amplia capacitación y perfil ético sustentado en valores y preceptos orientados a evitar actos contrarios a la integridad.

Es necesario que el personal del servicio público adscrito a las unidades administrativas responsables de realizar adquisiciones de bienes, contrataciones de servicios, cuenten con los conocimientos normativos, técnicos y éticos fundamentales para desempeñar este tipo de funciones, en caso contrario no ser considerados para estas actividades, o bien proporcionar capacitación y adiestramiento a las personas servidoras públicas que ejecuten estas labores.

Es primordial que las personas servidoras públicas cubran efectivamente con el perfil definido sustentado en el mérito y capacidad, ya que constituye una gran responsabilidad la administración y la correcta vigilancia del adecuado uso de los recursos públicos, ya que constantemente se encuentra bajo la mirada de la ciudadanía que cada vez participa más en estos temas y la percepción general es que en cuestiones del manejo de recursos financieros continuamente se abre la puerta de caer en actos contrarios a la integridad.

La profesionalización de las personas servidoras públicas que intervienen en los procedimientos de contratación pública, sin duda contribuye a emprender un camino para evitar y combatir actos contrarios a la integridad traducidos en lo que comúnmente llamamos corrupción, asimismo permitirá que estas actividades respondan a los intereses específicos del Estado y no a intereses particulares que contravienen el interés público y el bien común.

Con capacitación en los conocimientos de contratación pública y soportados en los valores éticos interiorizados en las personas servidoras públicas se darán pasos firmes hacia la dignificación en esta materia y contribuirá a recobrar la confianza ciudadana.

Referencias

- Bautista, Diego (2007) *Ética y Política: Valores para un Buen Gobierno*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Recuperado el 07 de marzo de 2023 de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/679484/EM_27_3.pdf?sequence=1
- Betanzos, Eber Omar, (2017), “*Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 144, Volumen LII, No. 3, septiembre-diciembre, pp. 15-32 <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/08/rap144.pdf>
- Diego, Óscar, (2017), “*Perfil ético en la profesionalización de los servidores de las administraciones públicas*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 144, Volumen LII, No. 3, septiembre-diciembre, pp. 33-44 <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/68826>
- (2002) *La ética en el marco de las administraciones públicas. Medidas para fomentar la ética en los servidores públicos*, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11, Oct. 2002. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=722802>
- Escobar, Liliana, (2019) “*Relevancia del reclutamiento de servidores públicos capacitados en contrataciones públicas*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 149, Volumen LIV, No. 2, mayo-agosto, pp. 153-174 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/38417>
- Flores, José Manuel, (2019) “*Importancia económica de las contrataciones del sector público: Propuestas del nuevo gobierno para mejorar su eficiencia y eficacia económica*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 149, Volumen LIV, No. 2, mayo-agosto, pp. 61-84
- García, Juan Carlos, (2019) “*La profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en los procedimientos de contratación pública, un primer paso para prevenir la corrupción*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 149, Volumen LIV, No. 2, mayo-agosto, pp. 127-152
- Gobierno de México (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 07 de marzo de 2023 de <https://www.gob.mx/indesol/documentos/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-97187>.
- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno y LEGISTEL (2013). *Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios*. Recuperado el 07 de marzo de 2023 de <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/2122>

- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno y LEGISTEL (2015). *Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se expide el protocolo de actuación de los servidores públicos que intervienen en las contrataciones públicas, prórrogas, el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y sus modificatorios nacionales como internacionales*, Recuperado el 07 de marzo de 2023 de <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/7502>
- Periódico Oficial Gaceta del Gobierno y LEGISTEL (2017). *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios*. Recuperado el 07 de marzo de 2023 de <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/22074>
- Rodríguez, Jaime (2020) *La ética pública desde los sistemas de integridad*, III Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 13-16 de octubre 2020.
- Rodríguez-Arana, (2017) “*La ética pública constitucional*”, Revista de Administración Pública, Instituto de Administración Pública (INAP), 144 Volumen LII, No.3, septiembre-diciembre.
- Schiaffini, Atziyadè, (2019) “*Conceptos básicos de la planeación en las contrataciones públicas (Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obra Pública)*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 149, Volumen LIV, No. 2, mayo-agosto, pp. 109-126

Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM

1. Contenido

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- Título breve: si requiere un concepto más largo, agregar un subtítulo.
- Autor: se debe indicar el nombre completo. Algunos datos curriculares, que el autor considere se deben mencionar, pueden ser agregados al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y página web.
- Abstract: en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- Palabras clave: en español e inglés (no más de 6 en cada idioma).
- Introducción: breve.
- Desarrollo: cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, en alta resolución. No se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. Semlbero.jpg).
- Conclusiones: con lo relevante del artículo.

2. Formato de entrega

- Texto: NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres).
- Cuerpo del trabajo (contenido): Debe ir en word (.doc) fuente tipo Arial, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. En tamaño carta, sin sangrías.
- Márgenes de página: 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior.
- Archivo. Se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc).

3. Fuentes

- El registro de fuentes debe respetar las normas APA 6ta edición (2016), las cuales pueden ser consultadas en la siguiente página <http://normasapa.com/como-hacer-referencias-bibliografia-en-normas-apa/>
- Conforme a ello: las FUENTES se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto. Si tiene que referenciar textos del mismo autor se deben leer en orden de publicación: de la más antigua a la más reciente y si tienen la misma fecha de publicación, en orden alfabético según el título de la obra.
- Para un libro: el orden que se requiere es el siguiente: Apellido autor, Iniciales nombre autor, (Año), Título en cursiva, Ciudad y país: Editorial.

Un autor:

Landeta, J., (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, España: Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A. y González, J. L., (2003), *Pasión por el futuro. Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México: Mc Graw Hill.

Editor (es):

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.) (2004), *América Latina y el Caribe en el Siglo xxi. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México: Miguel Ángel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).

World Future Society (2004). Special report, Forecasts for the next 25 years, U.S.A. The futurist.

Series:

Garduño, R. (2004), *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, unam, fcps.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M., (1998), "Visión del mundo en el próximo milenio", en Mojica, F.J. *Análisis del siglo xxi. Concepto de prospectiva*, Colombia: ed. Alfaomega.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la fuente y de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño* (1996), Barcelona: Océano.

****Para un artículo se requieren los datos siguientes:**

Apellido autor, Iniciales nombre autor., (Año), "Título entre comillas", *Nombre de la publicación* y volumen en cursivas, (número de la publicación en paréntesis) pp-pp.

Ejemplo de artículo

Gresser, J. y Cusumano, J., (2005), "Hydrogen and the New Energy Economy", *The Futurist*, vol. 39, (no. 2), pp. 19-25.

** Para artículo de periódico impreso y digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp-pp

Ejemplo impreso

Manrique Grisales, J. (14 de noviembre de 2010). La bestia que se tragó Armero. *El Espectador*, pp. 16-17.

Ejemplo digital

Apellido A. A. (Fecha día mes y año). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado fecha y URL.

Bonet, E. (2 de febrero de 2011). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de <http://www.eltiempo.com/>

****Para fuentes electrónicas se requieren los siguientes datos:**

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado el (fecha) de <http://www.xxxxxx.xxx>

Ejemplo: De Jesús Domínguez, J. (1887). La autonomía administrativa en Puerto Rico. Recuperado el 21 de diciembre de 2018 de <http://memory.loc.gov/>

4. Citas

Respetarán el formato APA 6ta edición:

- Cita textual o directa: se entrecomillará y colocará de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación, p.#).
- Cita indirecta o Paráfrasis: no lleva comillas, y se coloca de la siguiente manera (Apellido del autor, año de la publicación).

Si son dos autores: se coloca "y" entre un apellido y otro. Ejemplo: Siliceo y González, 2003). De tres a cinco autores la primera vez que realices la cita escribirás los nombres de todos los autores. En el caso que la cita se repita se escribirá el apellido del primer autor seguido por la sigla "et al." que significa "y otros".

Cita de cita, ejemplo:

Al respecto, Gutiérrez (1999), menciona que “la reacción ante cualquier situación siempre está en la función de la percepción que tiene ésta, lo que cuenta es la forma en que ve las cosas y no la realidad objetiva” (Citado en Márquez, 2003, p. 57).

Si una cita tiene más de 40 palabras el formato de la cita cambia, se realiza en un párrafo aparte con una sangría de 5 espacios.

Para diferenciar obras de un mismo autor con el mismo año de publicación, colocarás, luego del año de publicación, una letra minúscula comenzando desde la “a” correlativamente: (Giles, 1998a) – (Giles, 1998b), para diferenciar las obras. De igual manera se colocará en la lista de referencias.

De preferencia no se usarán notas de pie de página, las referencias abreviadas, así como las ideas complementarias, irán al interior del texto.



Directorio

Alfredo Del Mazo Maza
Gobernador Constitucional del Estado de México

Consejo Directivo
Rodrigo Jarque Lira
Secretario de Finanzas y Presidente del Consejo Directivo

Arturo Huicochea Alanís
Director General del IAPEM

José Raymundo Marcial Romero
Secretario de Docencia
Universidad Autónoma del
Estado de México

Consejeros

Rogelio Tinoco García
Subsecretario de
Educación Básica

Felipe Serrano Llarena
Vocal Ejecutivo del Instituto
Hacendario del Estado de México

David Rodrigo Arellano Zubieta
Coordinador Jurídico y de Igualdad
de Género de la Secretaría de
Finanzas

Reyna María del Carmen Ávila Vázquez
Experta en Administración Pública

Mónica Álvarez Nemer
Diputada

Sylvia Pérez Campuzano
Experta en Administración Pública

Enrique Víctor Manuel Vega Gómez
Integrante del Consejo de la
Judicatura del Poder Judicial

Juan Pablo Noguez Cornejo
Director General de Control
y Evaluación "B" de la
Secretaría de la
Contraloría

Revista IAPEM, Núm. 114, Enero-Abril de 2023.

Editada por el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios.

Se terminó de imprimir en abril de 2023,
en la Ciudad de México, en los talleres de Edgar Adrián Rodríguez Cuevas
La edición consta de 300 ejemplares.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.