

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

66

AÑOS

mejorando a las
instituciones públicas

1955 - 2021

RAP

REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

*COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y
LA IMPUNIDAD, Y MEJORA DE LA
GESTIÓN PÚBLICA*

155

Volumen LVI, No. 2
(mayo-agosto 2021)

ISSN: 0482-5209
www.inap.mx

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

155

**Volumen LVI, No. 2
(mayo-agosto 2021)**

**Combate a la Corrupción y la Impunidad,
y Mejora de la Gestión Pública**

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

66
AÑOS
mejorando a las
instituciones públicas
1955 - 2021

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México -Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482 -5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.



Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Fernando Álvarez Simán
Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2021 2022

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholher

Clicerio Coello Garcés

Jaime Domingo López Buitrón

Adriana Reynaga Morales

Mario Alberto Fócil Ortega

José Martínez Vilchis

Gricelda Sánchez Carranza

David Villanueva Lomeli

Diana Vicher García
Encargada de la Secretaría del INAP

Rafael Martínez Puón
Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Ricardo Corral Luna
Director del Centro de Consultoría en Administración Pública

Luis Armando Carranza Camarena
Director de Administración y Finanzas

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

José R. Castelazo

Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

Ignacio Pichardo Pagaza

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 155
Volumen LVI, No. 2 (mayo-agosto 2021)

**Combate a la Corrupción y la Impunidad,
y Mejora de la Gestión Pública**

Director del número: Jaime Arturo Larrazábal Escárraga

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

**Subdirección de Desarrollo y
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Rosa Isaura Rodríguez Romero
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

- | | |
|---------------------------|--|
| Víctor Alarcón Olguín | Universidad Autónoma
Metropolitana -Unidad Iztapalapa |
| Adán Arenas Becerril | Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM |
| Eber Omar Betanzos Torres | Auditoría Superior de la Federación |
| Mariana Chudnovsky | Centro de Investigación y Docencia
Económicas |
| Alicia Islas Gurrola | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la UNAM |
| Yanella Martínez Espinoza | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la UNAM |
| Arturo Pontifes Martínez | Instituto Ortega y Gasset México |
| Arturo Sánchez Gutiérrez | Escuela de Gobierno y Transformación
Pública del ITESM. Ciudad de México. |

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

155

Volumen LVI, No. 2

Mayo-agosto 2021

Combate a la Corrupción y la Impunidad, y Mejora de la Gestión Pública

ÍNDICE

Presentación	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
La administración pública contemporánea. El estado del arte	13
<i>Omar Guerrero</i>	
Las líneas orientadoras de la buena administración pública	39
<i>Roberto Salcedo Aquino</i>	
Austeridad: diversos enfoques	67
<i>José R. Castelazo</i>	
Gestión eficiente y profesionalización del servicio público federal	97
<i>Jaime Arturo Larrazábal Escárraga</i>	
El Compliance como sistema para regular las compras gubernamentales: el caso de México	117
<i>Rafael Martínez Puón y Mónica Elizabeth Ortega Juárez</i>	
La ética en una nueva Función Pública	143
<i>Edgar Moreno Gómez</i>	
Control gubernamental para prevenir la corrupción	169
<i>José Luis Chávez Delgado</i>	

Evolución de los sistemas de fiscalización en la Administración Pública Federal 197

Luis Antonio García

Estrategias clave en materia de rendición de cuentas para el desarrollo rural y el alivio de la pobreza en México 215

Rosa Chávez Aguilar

RESEÑAS

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, **Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México**, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2021.

Rafael Martínez Puón

Raúl Orozco Magaña (2019). **¿Por qué fallan las Políticas Públicas Intergubernamentales? Una aproximación desde la implementación.** México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Pablo Antonio Hernández Cortés

Indicaciones para los colaboradores 243

Presentación

Una de las ocupaciones centrales de la labor que el Instituto ha promovido desde su creación hace más de seis décadas y media es la mejora de la administración pública. Para ello ponemos a disposición nuestros servicios de profesionalización y de asistencia técnica a las instituciones del Estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno y a los tres poderes de la federación. Así, hemos contribuido desde nuestro ámbito a las diversas etapas de reforma de la administración pública.

Sin embargo, desde finales de la década del siglo pasado, esta labor se insertó dentro de lo que se conoció como la reforma del Estado, la cual al desarrollarse en paralelo al neoliberalismo, consistió principalmente en el redimensionamiento de la estructura administrativa y la reducción de los servicios públicos. Empero, los saldos del neoliberalismo han sido negativos: ineficiencia, derroche, baja calidad y corrupción en el sector público.

En nuestro país este malestar se ha manifestado en el apoyo a una plataforma política que tenía entre sus banderas mejorar la administración pública a partir del fomento a la honestidad, austeridad y eficiencia. Por tal motivo, es satisfactoria la publicación del presente número de la Revista de Administración Pública dedicada al tema del Combate a la Corrupción y la Impunidad, y Mejora de la Gestión Pública, producto de la colaboración con destacados servidores públicos. En particular quiero destacar la valiosa presencia del Mtro. Roberto Salcedo Aquino, Secretario de la Función Pública, además de asociado distinguido de nuestro Instituto.

También aprovecho la ocasión para reconocer la labor del Lic. Jaime Arturo Larrazábal Escárraga por asumir la coordinación editorial del proyecto que hoy ponemos a disposición del público.

Esperamos que la conformación de este número constituya la primera piedra de una fuerte base de colaboración entre ambas instituciones, que comparten el objetivo de construir mejores gobiernos y administraciones públicas en beneficio y satisfacción de la población.

También deseo reconocer la participación del Dr. Omar Guerrero en este número. Sin duda su artículo sirve de base para ubicarnos en la situación actual que guarda nuestro campo disciplinario. También reconozco la participación del Dr. José R. Castelazo, miembro de nuestro Consejo de Honor, en calidad de expresidente del Instituto.

Los nueve artículos que integran el número abordan diversos temas relacionados a la mejora de la administración pública, como la austeridad, la gestión eficiente, la profesionalización, la ética pública, rendición de cuentas, el compliance, la fiscalización y el control gubernamental.

La corrupción, de acuerdo con su definición más extendida entre los especialistas, se constituye con la apropiación de recursos públicos para beneficio privado. Es una práctica que le cuesta millones de dólares a las poblaciones del mundo en término de crecimiento económico. De ahí que sea ineludible emprender esta lucha. Para ello los mecanismos de rendición de cuentas deben estar constituidos a partir de un diseño institucional de control y fiscalización, así como del fomento de la cultura cívica, de la integridad y ética pública.

Estoy convencido que este número será de particular interés para los miembros de nuestra comunidad. Servirá como material de consulta para los estudiantes y servidores públicos, así como de reflexión para todos aquellos interesados en los asuntos públicos.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

La administración pública contemporánea. El estado del arte

Omar Guerrero *

Resumen: El presente artículo tiene como propósito ofrecer una semblanza del estado del arte en la administración pública contemporánea, en las dos primeras décadas del siglo XXI. Para tal efecto, se realiza una narración sobre el desarrollo de un conjunto prominente de temas abordados a través de trabajos publicados en idioma español, que son los siguientes: innovación, acción social, comunicación, ostracismo organizacional, administración pública diversa y pluricultural, discurso administrativo, Estado, función pública, gobernancia y acción social. El método seguido, la narración, está anclado en la idea de la conversación como un procedimiento seguido por los científicos en su trabajo cotidiano.

* Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Emérito. Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003, 2020), cuerpo colegiado que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002, así como de 2017 a 2019. Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006, y declarado Doctor Honoris Causa por la Universidad de Sonora en 2011. Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. A lo largo de 50 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la historia administrativa y la administración de justicia, así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo.

Es autor de 29 libros de autoría personal, nueve opúsculos, más de 60 artículos y más de 50 capítulos de libros, así como editor de diez obras clásicas en administración pública.

Se utiliza, pues, una estrategia fundada en los enfoques contemporáneos de la hermenéutica.

Palabras clave: Administración pública, Estado, Gobierno, Comunicación, Gobernanca.

Contemporary public administration. State of the art

Abstract: The purpose of this article is to offer a semblance of the state of the art in contemporary public administration, in the first two decades of the 21st century. For this purpose, a narration is made about the development of a prominent set of topics addressed through works published in the Spanish language, which are the following: innovation, social action, communication, organizational ostracism, diverse and multicultural public administration, administrative discourse, State, public function, governance and social action. The method followed, the narration, is anchored in the idea of conversation as a procedure followed by scientists in their daily work. Thus, a strategy based on contemporary approaches to hermeneutics is used.

Keywords: Public administration, State, Government, Communication, Governance.

Fecha de recepción del artículo: 17 febrero 2021

Fecha de aceptación: 1° marzo 2021

Introducción

El advenimiento del siglo XXI fue acompañado por una variedad de cambios que han venido a marcar los nuevos tiempos. Se trata de un escenario signado por la emergencia de nuevos planteamientos, junto con la reivindicación de algunos de antigua data y la permanencia de otros más. Es la *época contemporánea*, es decir, la propia de nuestro tiempo. Esta época trasluce en América Latina una variedad de estudios sobre la administración pública, que han venido a enriquecer el caudal bibliográfico con aportaciones de académicos de sus países, así como de traducciones frescas de trabajos provenientes de otras naciones. Existe un producto voluminoso de gran valor en los trabajos realizados en las dos primeras décadas del siglo, que se pueden clasificar por los temas tratados.

Aquí realizamos una selección de tópicos a considerar, así como de textos que son representativos como rasgos emblemáticos del estado del arte.

El estado del arte es una imagen de la situación que caracteriza la producción científica de una disciplina, en un periodo dado. Incluye a la comunidad de participantes y el intercambio del saber. El proceso que nutre esta situación es un ejercicio de conversación entre los hombres de ciencia.

Escogimos los trabajos por su contribución al estudio de la administración pública en Latinoamérica, toda vez que los documentos elegidos fueron todos publicados en las décadas referidas, ya se trate de escritos hechos por autores de la región, ya lo sea de traducciones considerando su año de publicación original. Es importante saber qué se está leyendo y qué se está produciendo en América Latina sobre la administración pública. Todos los trabajos son hijos del siglo XXI. El método de acercamiento a los documentos es la narración, que en la moderna literatura de la hermenéutica son considerados como diálogos sostenidos entre los hombres de sabiduría. De aquí el discurso narrativo que utilizamos al tratar cada tema y cada autor, separados por los tópicos elegidos, pero articulados por su hermandad o cercanía.

La narración, que se refiere a lo sucedido de un hecho o una historia, es fundamental en la investigación científica. Incluso se puede afirmar que el conocimiento existente sobre administración pública es básicamente una narración anclada en el lenguaje, que se expresa asimismo a través de la conversación (White, 2014: 24). En efecto, cualquier comunicación que sostenemos basada en el sentido común o el conocimiento científico, implica lenguaje continuamente desenvuelto en forma de narración. Por su parte, la conversación consiste en la búsqueda del conocimiento dentro de una comunidad de investigadores, que desea acceder a un argumento final tomando al lenguaje seriamente. Para tal efecto, dicha comunidad reconoce los fundamentos narrativos del desarrollo del saber en administración pública (White, 2014: 168, 171 y 186). Todo el conocimiento existente acerca de esta disciplina está construido histórica y culturalmente a través de conversaciones, por las cuales

hacemos relatos a otras personas con el fin de persuadirlos en adoptar nuestros puntos de vista.

Dentro del número crecido de temas cultivados en Latinoamérica destacan los siguientes, que han sido transmitidos en las conversaciones entre los académicos: innovación, acción social, comunicación, ostracismo organizacional, administración pública diversa y pluricultural, discurso administrativo, Estado, función pública, gobernanza y acción social. Esta selección también da pauta a la organización temática de este artículo.

Innovación

La primera narración que tendremos se refiere a las conversaciones relativas a la innovación. Se trata de uno de los temas que dominan hoy en día el ámbito de la administración pública. Ha sido tratada de un modo completo por Jesús Molina y Josep Pont Vidal, a quienes debemos el relato.

Jesús Molina considera que existe un desacuerdo sobre el significado de la innovación, si bien algunos autores discernen que implica la búsqueda de nuevas soluciones a problemas existentes. Otra versión señala que la innovación en la administración pública entraña cambios en los cursos de acción de los gobiernos, los cuales modifican el *statu quo* porque plantean nuevas ideas para la realización de las cosas de un modo diverso. Su resultado positivo radica en la transformación de algunas situaciones, rutinas y culturas organizacionales. No es de extrañar, como lo hace ver Molina, que la innovación se haya convertido en un campo de estudio dentro de la administración pública (Molina, 2017: 73), un tema que generalmente es considerado estar bajo el dominio de la rutina y la inmovilidad.

Consecuentemente, al estar situada en el corazón de este campo de estudio, la innovación no sólo constituye un saber científico, sino también tecnológico. Molina asume que una de las preocupaciones de los estudiosos de la innovación radica en establecer el conocimiento que puede construirse a partir de experiencias estudiadas y definir el modo de hacerlas transferibles a otras realidades. Como

se puede observar, se podría considerar el campo de la innovación como un ingrediente susceptible de empatar con la adopción y la adaptación, algo muy frecuente en los programas de asistencia de los organismos internacionales. Como lo explica Molina, de este modo pueden indagar los nuevos contextos donde serían transferibles los conocimientos y si existen las condiciones necesarias para ser adoptados o adaptados (Molina, 2017: 75).

Cuenta Jesús Molina que el tema de la innovación en la administración pública, está particularmente relacionado con las teorías relativas al cambio organizacional. Consiguientemente, con base la innovación puede ser entendido como un proceso de progresión paulatino que sigue diversas fases planificadas y reguladas institucionalmente (Molina, 2017: 75-76, 80-81). De un modo análogo como Karl Marx definía el papel revolucionario de la filosofía en sus tesis sobre Feuerbach, Molina apunta que una característica de la administración pública como disciplina científica radica en que no sólo explique fenómenos dados, sino también que proponga acciones positivas para transformarlos.

Este aspecto aplicado de la innovación es también narrado por Josep Pont Vidal, quien encuentra las causales de la innovación en la pérdida de legitimidad de la administración pública, así como en las demandas de regeneración política emanadas de la ciudadanía. Esto ha provocado que dicha administración brinde respuestas y diseñe modelos de conducción de los asuntos públicos. De lo dicho, Pont formula tres modelos emergentes en el estudio de la administración pública: de continuidad, de transición e innovador, que propugnan una nueva concepción de gobierno abierto, así como nuevas formas de gestión (Pont, 2016: 6, 9). Acertadamente, Pont considera que la mayor parte de la literatura concibe a la innovación en la administración pública como una necesidad, principalmente por motivo de existir un déficit de en los servicios públicos. Paralelamente, el concepto de innovación está influenciado por una pluralidad de enfoques dispersos que tienen un carácter polisémico y elusivo.

El modelo de continuidad, que se remonta a la década de 1990, entraña una relación entre el Estado y el mercado que se manifiesta en la provisión de los servicios públicos. En

contraste, Pont asume que el modelo innovador contempla tres características –hoy en día en boga–: la primera se refiere a un nuevo tipo de gobernancia, que se denomina gobernancia en red. La segunda contempla la rendición de cuentas horizontal y vertical. La tercera incluye medidas de transparencia como una práctica estratégica (Pont, 2016: 10).

El modelo emergente conduce a la idea del gobierno abierto que tiene sus orígenes en los años 1950, y que Pont aduce que implica el disponer de información para la ciudadanía. El gobierno abierto entraña la mejora de procesos que ya eran aplicados en la administración pública, principalmente por medio de la introducción de las tecnologías de la información. Más allá, comenta Pont que implica una nueva forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos, porque se caracteriza por constituir una serie de canales de comunicación y contacto directo (Pont, 2016: 16).

Pont también relata el enfoque conocido como “totalidad de gobierno”, que se refiere a la comprensión de un contexto en el que el mundo es percibido como inseguro y peligroso, pues existen factores disruptivos como el terrorismo y la inseguridad interna. El modelo enfatiza un liderazgo político y administrativo que aplica formas de control, y postula la capacidad de dirección y la obtención de información confiable. El concepto totalidad de gobierno, que surgió a partir de las críticas hechas a la nueva gerencia pública, fue introducido en el año 2007 para ofrecer soluciones a la profundidad de la crisis en diversos países (Pont, 2016: 13).

Pont concluye que los nuevos paradigmas de la administración pública están situados en una etapa inicial, cuyas manifestaciones convergen en nuevas formas de gobernancia y transparencia (Pont, 2016: 22). Se trata propiamente de la emergencia de un nuevo paradigma, que se refiere singularmente a la comunicación entre la administración pública y la ciudadanía, a la que se debe.

Comunicación

María José Canel es autora de un interesante libro sobre la comunicación de la administración pública, cuya narración la plantea a través de la naturaleza estatal de esa administración. Refiere que la administración pública existe a partir del Estado, que en un sentido amplio es la comunidad política organizada. El Estado es un organismo independiente dotado con fines generales, que comprende al pueblo establecido sobre su territorio. Incluye una estructura de gobierno fundado en un complejo homogéneo de normas que regulan a la sociedad como una estructura organizada. Para organizar a la sociedad el Estado necesita de órganos de gobierno que tomen las decisiones orientadas a satisfacer los intereses colectivos, y que se establezcan criterios generales para el comportamiento colectivo a través de normas que resuelvan controversias a través de la jurisdicción y gestionen la cosa pública por medio de la administración. En suma, Canel infiere que la administración pública implementa las decisiones que brinda la organización a la comunidad política, y que la identidad de la administración pública entraña participar en la identidad del Estado (Canel, 2018: 20-21).

En términos llanos, la autora relata que a la administración pública le corresponde satisfacer las necesidades de la sociedad, por medio de los servicios públicos. Dicha administración es la que detenta la acción del Estado y comprende las relaciones de los administrados con el Estado mismo en el seno del orden social. La administración pública, en suma, relaciona al Estado con la ciudadanía, los pone en comunicación (Canel, 2018: 18-19). De aquí nace la idea de servir a la felicidad de los ciudadanos y dotarse de poder para tal efecto, para lo cual se concibe la categoría de la gestión. Aquí nace también un término que se encuentran en relación con la comunicación, a saber, la “comunicación administrativa”, que consiste en la comunicación en la toma de decisiones. Canel enfatiza que “la administración pública es, también, la articulación de procesos, para lo que se necesita de comunicación”.

El enfoque enfático de la naturaleza estatal de la administración pública, explica el funcionamiento, no “en” ella, sino “de” ella. Canel explica que definirá la comunicación de las instituciones públicas, como un

proceso de intercambio simbólico, humano, social y transaccional (Canel, 2018: 27-28). Aplicado a la realidad que la ocupa, agrega que en la administración pública hay personas que intercambian símbolos con otras personas con la finalidad de generar un cambio, y que en ese intercambio las distintas partes interpretan situaciones dadas. Esa comunicación es inherente a la administración pública, como se puede observar en el papel de la comunicación en cada uno los elementos que integran su organización. Es más, la autora aduce que la esencia de la administración pública está permeada de comunicación y que tiene una dimensión comunicativa expresada en los procesos interpretativos que operan al desempeñar su función. Los funcionarios, los líderes políticos y los ciudadanos, que convergen en la provisión de los servicios públicos, forman parte de esos procesos interpretativos (Canel, 2018: 28).

De este modo, la comunicación de la administración pública consiste en un intercambio de realidades cognoscitivas que se realiza entre las organizaciones públicas. Canel incluye el intercambio entre estas organizaciones y los públicos clave, que está orientado a coadyuvar en el cumplimiento de su propósito por medio de los servicios públicos. Dicho intercambio está materializado en una estructura orgánica de dimensión territorial, que articula y delimita la legitimidad del poder (Canel, 2018: 43). Canel apunta que, por su parte, la comunicación gubernamental es la que está orientada a influir en los públicos clave con fines políticos y cívicos, que es practicada por políticos y funcionarios públicos. Esta influencia generalmente es planificada para establecer y mantener relaciones beneficiosas, e interactuar con los ciudadanos para obtener su apoyo. Normalmente para tal efecto se utilizan las relaciones públicas y la comunicación corporativa. La comunicación de la administración pública participa de la comunicación gubernamental, porque dicha administración sirve al gobierno. De aquí que Canel conciba el concepto de la comunicación como una construcción de relaciones con el valor intangible (Canel, 2018: 36).

La comunicación de la administración pública fluye a través de la retórica, una disciplina humanística revivida en la actualidad, como una fórmula dilecta del discurso administrativo.

Discurso administrativo

La narración desarrollada por Marcelo Moriconi reincorpora el estudio de la retórica en administración pública y plantea un discurso administrativo novedoso. Moriconi explica que su estudio se refiere al “estado de la cuestión” en administración pública, orientándose a enfatizar la necesidad de buscar nuevos enfoques para el análisis de las reformas administrativas. Particularmente se propuso un acercamiento desde el estudio de las ideas relativas a los discursos sobre dicho tema y asociar la retórica en la administración pública. Pero aclara que, si bien tiene un enfoque multidisciplinario, recupera conceptos utilizados en ciencia política y administración pública (Moriconi, 2011: 29). En lo relativo a la administración pública, la reforma en América Latina ha estado marcada por un concepto instrumentalista basado en un enfoque tecnocrático. Esta noción da por sentado la posibilidad de establecer recetas universales para obtener un orden administrativo común para muchos países. Consiguientemente, Moriconi apunta que es menester revisar las bases del pensamiento administrativo dentro de sentido de posmoderno, toda vez que propone el uso de la retórica para tales fines (Moriconi, 2011: 31).

La retórica que propone Moriconi no significa el acto clásico de persuasión discursiva, que es el que nos interesa a nosotros, sino la posibilidad de acercarse a la realidad con las “manos abiertas”. Es decir, se trata de hacer que la realidad sea la que interroge y que transmita nuevas preguntas (Moriconi, 2011: 32, 33-34). Moriconi aduce que a través de la retórica se considera que se gobierna no con “normas verdaderas”, sino con reglas aceptables y adecuadas. Es más, la retórica, la dialéctica y administración pública deben entenderse unidas por un principio de hermandad.

El autor añade que es relevante destacar que cada imaginario político establece nociones sobre el alcance de la democracia y el Estado y, asimismo, determina los marcos institucionales del buen gobierno. Este es el fundamento del imaginario del significado de la administración pública, de su alcance y de sus propósitos. El examen de este fundamento permite hacer comprensible

el ámbito de la vida política en cada país, y determinar las continuidades y las rupturas de los diferentes conceptos de administración pública (Moriconi, 2011: 42, 44). Es necesario analizar las bases de la teoría y la práctica de la administración pública. Se trata de examinar las ideas rectoras de un orden político, para desarrollar un pensar abierto y detectar los focos de malestar y las incoherencias ligadas a los discursos oficiales.

Moriconi considera que, ante un contexto como el referido, en años recientes ha nacido y crece un nuevo discurso que se proyecta a debatir la reforma administrativa, más allá de la perspectiva técnica. Se trata de lo que llama repolitización de la discusión. Este es el sentido de las corrientes “neopúblicas” que apuntan a incorporar valores éticos a la cultura administrativa (Moriconi, 2011: 81-82, 97). Estas corrientes se centran en la racionalización de los servicios públicos y la participación ciudadana en la administración pública. El enfoque sostiene que no sólo se debe garantizar la eficacia para lograr resultados, sino también el respeto a la ley. Como sus militantes centran sus análisis en el neoinstitucionalismo, las organizaciones tienen gran trascendencia dentro de su perspectiva. Asimismo, ha surgido otra corriente reformista que llama “neoweberianismo”, y que constituye una síntesis entre la burocracia de estilo weberiano y la nueva gerencia pública. Moriconi explica que este enfoque conserva los elementos primordiales del modelo burocrático basado en el espíritu de servicio público, junto con los rasgos básicos del gerencialismo como conjunto de organizaciones proveedoras de servicios (Moriconi, 2011: 99).

El autor también destaca cuatro características peculiares de ese nuevo paradigma. Las primeras, que llama elementos weberianos, consisten en la reafirmación del papel del Estado como garante principal y como creador de soluciones para los nuevos problemas producidos por la globalización, así como los cambios tecnológicos y demográficos. También comprende la reafirmación del papel de la democracia representativa para legitimar esta actividad del Estado. Incluye el rol de un derecho administrativo renovado para preservar los principios de la relación del ciudadano y el Estado, en temas como la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. Comprende, en fin, un concepto renovado del servicio público (Moriconi,

2011: 101). Los otros elementos, que Moriconi denomina “neo”, se refieren al cambio de la orientación de las labores administrativas, que se mueven de un enfoque interno y con apego a reglas, hacia un enfoque externo encaminado al beneficio de los ciudadanos. Moriconi cuenta que, con ellos, se crearía una cultura profesional de calidad del servicio público. Estos elementos implican complementar la democracia representativa, con un conjunto de dispositivos políticos relativos a la consulta popular. Comprende la modernización del derecho administrativo relativo a las normas de auditoría, orientado al énfasis de los controles que van del modelo ex-ante al modelo ex-post. En fin, se refiere a nuevos criterios de profesionalización del servicio público, para que el funcionario sea un “gerente profesional” dedicado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

La comunicación dentro de las organizaciones sirve para hacer fluir el discurso administrativo. Sin embargo, también en las organizaciones algunos individuos y grupos pueden ser incomunicados y aislados dentro de su seno. Esto se llama ostracismo organizacional.

Ostracismo organizacional

Dentro de los estudios emergentes en administración pública destaca la exploración del ostracismo organizacional y la problemática de la pluricultura, tan relevante en los pueblos latinoamericanos. En el primer tema despunta un trabajo de Alejandro Estévez. Como lo hace notar, las categorías científicas que abordan algunos fenómenos de la realidad necesitan una actualización periódica, merced a que un problema que fue estudiado se pudo haber transformado o se ha convertido en algo más complejo. Tal es el caso del ostracismo organizacional, que Estévez considera que debido a la irrupción del cambio tecnológico tiene ahora un impacto significativo, como es visible en lo que llama el “ciberostracismo”. Debido a que en muchas organizaciones públicas las personas experimentan el ostracismo en alguna de sus formas, se requiere pertinentemente revisar las condiciones que lo describen. Por ejemplo, ocurre que compañeros que antes reconocían a una persona en cierto momento comienzan a ignorarla, o castigarla con la invisibilidad y la incomunicación. Asimismo, hay casos

de personas que aun trabajando cotidianamente en una organización nunca fueron aceptadas como miembros plenos de la misma, aunque se empeñaron denodadamente en ser aceptados. Estévez lo llama “tratamiento silencioso”, cuyo propósito es ejercer castigo por la contravención a los valores, códigos, reglas, tradiciones o usos dominantes en una organización (Estévez, 2020: 10-11). Esto explica por qué se debe estudiar el ostracismo organizacional, pues Estévez encuentra que la razón es muy sencilla: en las organizaciones existen diversas formas de violencia, pues hay individuos que son acosados y un grupo ejerce sobre ellos coerción simbólica y física que afecta el equilibrio mental y el desempeño de la víctima. En efecto, las organizaciones son entes que padecen de la violencia entre sus integrantes.

Con base en el planteamiento precedente, Alejandro Estévez relata que se entiende por ostracismo el comportamiento efectivo o percibido por medio del cual un grupo social aísla, ignora, rechaza o excluye a un individuo. El motivo que se esgrime puede ser la transgresión, omisión, amenaza u ofensa a los valores, cultura, códigos, usos o costumbres dominantes en una organización (Estévez, 2020: 14, 15 y 24). Este concepto no incluye a transgresores ordinarios que existen en todas las sociedades, sino sólo a los casos que son percibidos como amenazas para un grupo en una organización. Hay que destacar que, desde un punto del desarrollo de una organización, el ostracismo puede tener una función adaptativa. Su papel consiste en eliminar a individuos desviados o liderazgos que se consideran disfuncionales, con el propósito de permitir al grupo dominante tener una mayor cohesión y más posibilidades de reproducción como tal.

Para ilustrar su planteamiento, Estévez recurre al *mobbing*, que se identifica con el acoso laboral o moral. Estévez estima que es el acto por el cual un individuo es atacado por un grupo en su centro de trabajo, humillándolo, intimidándolo y difamándolo para que salga de la organización o cuando menos se neutralice su influencia. Se trata de un tipo de persecución cargada con gran violencia psicológica que, ocasionalmente, se puede desbordar incluso en agresiones físicas (Estévez, 2020: 25). También recurre al *bullying* como una forma de agresión que implica el acoso por parte de un grupo hacia un individuo, usando la coacción física, la violencia emocional y el aislamiento, que está

basada generalmente en pretextos raciales o de género. En el mundo de la educación suele ocurrir usualmente entre los alumnos.

Estévez identifica tres grandes núcleos sociales del ostracismo organizacional. En primer lugar, las personas derrotadas en el juego político. Se trata de individuos que representan valores, ideas o intereses que el grupo dominante en la organización percibe como una amenaza. También ocurre cuando un individuo perdió una contienda política en la organización, pero conserva un liderazgo remanente que ese grupo desea anular. En segundo lugar, las personas que sufren ostracismo merced al tipo de trabajo organizacional que realizan (Estévez, 2020: 30-31). Y, en tercer lugar, las personas que sufren ostracismo por la fricción social causada por su personalidad.

Alejandro Estévez ha incursionado positivamente en un tema de enorme interés para comprender la operación de las organizaciones de la administración pública, así como sus resultados, cuyo transcurso es trastornado frecuentemente por factores sociales ligados a la violencia producida por el ostracismo.

Administración pública diversa y multicultural

Alejandro Estévez comentó que el *bullying* está basado generalmente en pretextos raciales o de género. De aquí que el enfoque de una administración diversa y multicultural ha sido la consecuencia de esfuerzos iniciados a mediados del siglo pasado, que Jesús Molina explica están orientados a eliminar la discriminación y alcanzar la igualdad de oportunidades para acceder al trabajo en la administración pública. La combinación de las pugnas sociales y la apertura de los Estados a la protección de grupos discriminados, pueden forzar a las administraciones públicas a ser más sensibles, abiertas y receptivas a grupos tradicionalmente excluidos por razones de etnia, género o edad. Molina comenta que son los movimientos por los derechos de los negros, la mujer y los no nacionales, que presionaron por la implementación de medidas favorables a una composición diversa y multicultural de las sociedades. Del mismo modo, las reformas orientadas a la democratización, modernización y descentralización de la

vida pública, también favorecieron las acciones propicias a la diversidad social (Molina, 2017: 85).

Particularmente las transformaciones en el personal de la administración pública en los Estados Unidos, ofrecen evidencias sobre la necesidad de programas de empleo y reconocimiento a grupos diversos. Por su parte, en América Latina hay trabajos que dan testimonio de las transformaciones de los Estados merced a las luchas políticas, culturales y económicas emprendidas por poblaciones tradicionalmente marginadas. Jesús Molina menciona particularmente los movimientos indígenas y populares que brotaron en la esfera pública y que favorecieron el reconocimiento de los derechos relativos a su cultura y autonomía, así como el acceso a los mandos políticos de Estado expresamente en Bolivia y Ecuador (Molina, 2017: 86).

El concepto de administración pública diversa y multicultural implica el compromiso con el acceso igualitario al poder de las poblaciones tradicionalmente excluidas, y las medidas para que influyan en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Como lo observa Molina, se asume que esta administración pública se empeña en remover las barreras ancestrales que han bloqueado el acceso de algunos grupos tanto a las organizaciones públicas, como a las políticas de los Estados. Asimismo, plantea que ella busca promover la noción de justicia democrática dentro de las organizaciones públicas. En fin, el autor propone que la administración pública diversa y multicultural tenga como objetivo incrementar la representación social y la creación de oportunidades económicas para los grupos marginados dentro del seno de las organizaciones públicas (Molina, 2017: 87).

Adelantando en su exposición, Jesús Molina clasifica tres paradigmas que han dominado en la comprensión de la diversidad y multiculturalidad en la administración pública, que son la lucha contra la discriminación, la legitimidad y la efectividad. El primer enfoque plantea la igualdad de oportunidad para acceder al empleo en las organizaciones públicas por parte de minorías discriminadas, buscando producir oportunidades. El segundo paradigma señala que las organizaciones públicas serán más aceptadas y prestarán mejores servicios públicos si valoraran la

diversidad y la multiculturalidad. En otras palabras, según lo observa Molina, si se parte del hecho de que las organizaciones públicas están integradas por personas que provienen de culturas diversas, sus empleados tendrán mejor conocimiento, más sensibilidad y mejor comprensión de las necesidades de la sociedad. El tercer paradigma, en fin, implica que la diversidad laboral mejora los procesos internos y los ambientes organizacionales porque incorpora perspectivas diversas y asume que el trabajo plasmado en diferentes formas de observar al mundo contribuye a interpretar en forma más efectiva la información y tomar adecuadamente las decisiones (Molina, 2017: 87-88).

Jesús Molina propone un camino intermedio por el cual la política de cuotas de grupos marginados se acomode al principio del mérito. Según sus palabras, implica un concurso de méritos donde se separe un stock total de cargos a proveer, “o bien, se separe un porcentaje para sectores de la población históricamente excluidos, o bien, se distribuyan por categorías según el peso porcentual que tienen los mismos en la población total de un país” (Molina, 2017: 90). Asegurado ese cupo, las personas discriminadas podrían incorporarse al proceso de pruebas del sistema méritos y competir entre sí. Según lo explica Molina, se trata de un modelo mixto que se orienta a garantizar un piso común de igualdad, o de nivelación para los desiguales, que no soslaye los criterios del mérito y establezca oportunidades similares a los concursantes. Este modelo sería pertinente para poblaciones formadas por indígenas, negros, mujeres, migrantes, discapacitados y otros más.

El establecimiento de una administración pública igualitaria y pluricultural, está centrada en la función pública, que es un tema presente en el estudio de la administración pública. Marilee Grindle lo aborda con frescura, centrandolo su estudio en la dicotomía del sistema de libre nombramiento y el servicio civil de carrera.

Función pública

El trabajo de Marilee Grindle pone el acento sobre los cargos de libre designación. Parte del supuesto de que en la función pública esos cargos proporcionan beneficios a quienes

los ocupan, pero también su papel en la administración pública es importante. Grindle asume que incluso la asignación de puestos a través del clientelismo, cuando se hace acertadamente, puede contribuir a construir imperios, regímenes, partidos políticos y dinastías. De manera que la lealtad de fines, que es muy importante para acumular el poder, coincide con la capacidad de acumular cargos en el gobierno. No es de extrañar que, por lo tanto, los políticos busquen usar el clientelismo para ejercitar el poder político. Grindle, abogando en pro de este hecho, apunta que el clientelismo ha permanecido no tanto merced a las anomalías históricas debidas a la perversión, sino porque son un instrumento valioso al servicio de poder (Grindle, 2015: 513-514). Sin embargo, los opositores a la reforma del servicio público perdieron la contienda en favor de preservar mayor discrecionalidad en la asignación de cargos en la administración pública. Triunfaron aquellos otros que buscaban la neutralidad y la estabilidad en la función pública.

Tres de las historias relatan sucesos particulares de ese hecho. Grindle apunta que en las reformas en la Argentina de finales del siglo XX y principios del XXI, así como en México y Chile, los opositores de las mismas se esforzaron por rehacerlas o alternarlas en favor de la discreción y la flexibilidad. Es razonable anticipar que la lucha por la estabilidad y la neutralidad burocrática permanecerán en esos países, porque las iniciativas se consideran consolidadas. Sin embargo, en los países que habían consolidado exitosamente los regímenes de servicio civil, surgieron nuevas teorías sobre eficacia y la capacidad de respuesta para hacer frente a los sistemas establecidos (Grindle, 2015: 516).

Grinde comenta que, al alabar el servicio civil de carrera por su estabilidad y neutralidad política, sus seguidores consideran que las nuevas reglas también tendrán como consecuencia un mejor desempeño en la administración pública. Sin embargo, es recomendable una compensación entre la estabilidad y la neutralidad en la administración de asuntos públicos, y la flexibilidad requerida para fomentar medidas en pro de la solución de los problemas igualmente públicos. Asimismo, explica que en los países desarrollados hay una decepción con el servicio civil, que ha producido enfoques alternativos de una administración pública

calificada como eficaz y responsiva. Opuestamente, en los países subdesarrollados las iniciativas reformistas siguen proponiendo un vínculo entre la reforma del servicio civil y un mejor desempeño del personal público (Grindle, 2015: 536). La relación entre la estabilidad y la política facilita que la flexibilidad que abona el clientelismo esté disponible para una variedad de metas. No debe sorprender, sin embargo, que los opositores del clientelismo se inclinen a favor de la estabilidad y neutralidad a través de los servicios civiles que Grindle califique como “weberianos” (Grindle, 2015: 537-538). No obstante, la autora presume que el clientelismo no es sinónimo de corrupción e incompetencia, ni el servicio civil sinónimo de buen gobierno.

Comenta Marilee Grindle que en algunos países las reformas de las administraciones públicas, fueron concebidas bajo la percepción de que el servicio civil no responde adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía. El motivo es que dicho servicio propende más a anteponer las normas y los procedimientos, a los fines públicos del gobierno. Tampoco atienden las necesidades de cambio y eficiencia, y constituyen cuerpos de funcionarios costosos, soberbios y distanciado de los problemas reales de la sociedad. Grindle añade que esto indujo a que los reformadores de la administración pública demandaran más eficiencia y un desempeño más elevado. Que exigieran el abandono del modelo de una administración rígida y jerárquica, y que se incorporara la creatividad y la innovación en la función pública. (Grindle, 2015: 538). Dicho sea de paso, Merilee Grindle es una tratadista muy reconocida por sus estudios en América Latina. Ella tiene un libro expresamente dedicado a México, donde trata la función pública y los políticos del país (Grindle, 1977).

La función pública constituye el armazón del Estado, ya se trate del servicio civil, ya lo sea el personal de libre designación. En buena medida, la revaloración actual del estudio de la función pública obedece al reverdecimiento de los análisis del Estado.

Estado

Margaret Levi es autora de un interesante esfuerzo acerca de la recuperación actual del estudio del Estado. Ella nos

hace saber que J. Nettl comentó en 1968 que el concepto de Estado no estaba en boga dentro de las ciencias sociales, pero que conservaba una existencia espectral. Sin embargo, estas palabras resuenan en la actualidad, aunque las teorías del Estado han quedado en un segundo plano. Es sabido que la noción de Estado-nación es problemática porque hay muchas naciones que no tienen Estado, y Estados que no tienen naciones. Además, el modelo continental europeo de Estado tiene una utilidad teórica limitada para comprender, por ejemplo, a la Gran Bretaña y las Américas. Levi aduce que el Estado atrae la combinación de la coerción centralizada y la complejidad del personal público, así como las instituciones gubernamentales y los actores y las agencias no gubernamentales. Y esto lo hace de una forma que ningún ente parece hacerlo mejor (Levi, 2015: 25). Hay que hacer notar el valor actual de trabajo de Nettl, un texto muy jugoso sobre el devenir del Estado que es muy recomendable (Nettl, 1968).

Levi infiere que uno de los problemas que enfrentamos al utilizar al Estado como un concepto es cómo se puede definir, porque no sabiéndose qué es el Estado es difícil determinar qué función realiza. Los científicos sociales han tendido a tomar la definición de Max Weber, a saber: una organización política obligatoria se llama Estado en la medida en que su personal administrativo mantiene exitosamente el monopolio del uso legítimo de la fuerza física, para establecer el orden público. Esta definición corresponde al concepto que Weber formuló en su libro *Economía y Sociedad* (Weber, 1966: I, 44-45). Como lo observa Levi, la definición contiene varios atributos claves de un Estado, como el uso de la fuerza física y el personal administrativo. Pero apunta que el monopolio de la coacción física y el grado de su uso son variables, mas no elementos de una definición. Del mismo modo, explica que la definición de Weber no contiene las cualidades territoriales de los Estados, ni sus capacidades regulatorias (Levi, 2015: 34). Sin embargo, debemos comentar que en su conferencia sobre el político, Weber desarrolla una definición diversa del Estado, donde señala que “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 1967: 83). La definición comprende, como es observable, el factor territorial.

Levi ofrece una alternativa a la definición de Max Weber, que juzga ser más integral, y que obtuvo a partir de la literatura que consultó. Relata que “un Estado es un aparato complejo de poder centralizado e institucionalizado que concentra la violencia, establece los derechos de propiedad y regula la sociedad dentro de un determinado territorio, al mismo tiempo que es reconocido formalmente como tal por los foros internacionales” (Levi, 2015: 35). Además, todos los Estados comparten algunas características comunes, como una organización jurídica y un aparato coercitivo por los cuales se establecen los derechos de propiedad. Incluye un sistema legal que regula las relaciones entre las personas que viven en su seno y un mecanismo para comercializar con otros Estados. En fin, comprende procedimientos y agencias para coleccionar impuestos y formular políticas para la ciudadanía. Estas tareas las realizan una gran variedad de organizaciones y actores gubernamentales, además de otros que no lo son.

En efecto, como lo hace ver Levi, en las décadas de 1970 y 1980 una nueva generación de científicos sociales abogó por lo que llama “traer al Estado de vuelta”. Particularmente esta convocatoria toca a los países que operan sin Estado de derecho, sin mecanismos institucionales o que no están institucionalizados. Por su parte, los países con Estados que funcionan adecuadamente deben prestar atención al déficit demográfico derivado de la reorganización del marco de responsabilidades inherentes al Estado mismo (Levi, 2015: 24).

Aquí es conveniente insertar lo dicho por otro autor, en el sentido de que el Estado está cambiando en el siglo XXI. Como lo plantea Richard Stillman II, hoy es observable en Europa un aprecio por el bienestar público logrado por un Estado activo y centralizado, que trascendió una edad de globalización que promovió la descentralización, la fluidez y la evaporación de las fronteras. Un movimiento actual en la Unión Europea denominado “gobierno unido”, se orienta a rectificar los excesos de la nueva gerencia pública y reconstruir instituciones administrativas fuertes y eficaces. Stillman II estima que en los albores del siglo XXI está ocurriendo un gran debate sobre el Estado, incluso en la ciencia administrativa estadounidense, en el cual se plantean nuevos modelos administrativos

(Stillman II, 2008: 233-234). Stillman II es un acreditado administrativista, que entre sus trabajos destaca la entrevista a Dwight Waldo sobre su vida y su obra (Brown y Stillman II, 1986).

Derivado del análisis del gobierno del Estado, hoy en día ocupa muchas páginas el tema de la gobernancia. Como lo podremos observar, se trata de un abordaje sobre las relaciones del Estado y la sociedad, con énfasis en la reforma del régimen político.

Gobernancia

Jan Kooiman es considerado como uno de los cultivadores conspicuos de la gobernancia, voz que hemos estado utilizando en lugar de gobernanza, siguiendo la opción que brindó el escritor Carlos Fuentes.

Kooiman relata que desde tiempo atrás, el concepto de gobernancia es un término popularizado en las ciencias sociales. Se trata de un concepto necesario, pero ciertamente está de moda. Kooiman sintetiza aquí ideas más añosas formuladas en su obra *Modern Governance: Government-Society Interactions* (1993), algo conveniente, porque nos brinda sus planteamientos primigenios, matizados con investigaciones actuales. Centra su atención en las interacciones marcadas con un “co”, que tienen un carácter público-privado, que considera una perspectiva de gobierno diversa a aquella otra que lo trata actuando solo. Kooiman estima que, mientras en la obra señalada existía una fuerte orientación gubernamental, ahora observa a la gobernancia como un fenómeno social que cuenta con la participación de gobernantes públicos y privados. La esencia de este planteamiento es que la gobernancia de las sociedades modernas implica la combinación de una variedad de tipos de actividades y estructuras de gobierno, que se denominan “modos” y “órdenes”. Estas combinaciones constituyen “respuestas” de las sociedades a las demandas cambiantes de los gobiernos. Se trata de un gobierno interactivo o sociopolítico considerado como conjunto de acuerdos, mediante los cuales los actores públicos y privados se orientan a resolver problemas sociales. Se ocupa de las instituciones sociales en las que las actividades gubernamentales ocurren y de formular los

principios con los cuales estas actividades son realizadas. De manera que, con el vocablo “governancia” Kooiman enuncia que se designan ideas teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno (Kooiman, 2005: 57-58).

De modo que hay una transferencia del modelo de gobernar unidireccional –de los gobernantes hacia los gobernados–, hacia un modelo bidireccional en el que se consideran problemas del sistema de gobierno y del sistema a gobernar. Esto es lo que Kooiman denomina gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, porque está fundada en interacciones sistémicas entre los que gobiernan y los que son gobernados. Esta perspectiva se aplica a las interacciones público-público y a las interacciones público-privado (Kooiman, 2005: 61-62). Esto ocurre porque ningún actor por sí solo, sea público o privado, dispone del conocimiento para resolver problemas complejos. Kooiman anota que no existe ningún actor que disponga de una perspectiva suficiente amplia para utilizar con eficiencia los instrumentos necesarios; tampoco ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para ejercitar el dominio en forma unilateral. De aquí que estos aspectos impliquen básicamente la relación habida entre gobernanza y gobierno (Kooiman, 2005: 62).

Kooiman propone que, para manejar la complejidad de las interacciones de gobierno, se deben agrupar tipos diferentes de los mismos, a saber: autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico. Considera que el tipo de interacciones más “caóticas” y fluidas corresponden al autogobierno, tomando en consideración que las sociedades modernas se gobiernan a sí mismas hasta cierto punto. Aquí introduce el concepto “autopoiético” para denotar un sistema autoorganizado, cualidad que impide que sea gobernado o influenciado desde fuera. Por su parte, las formas de cogobierno denotan configuraciones horizontales de su régimen porque existe cierto grado de igualdad en la estructura, donde las entidades participantes se relacionan entre sí. Como la autonomía de estas entidades es una característica importante de las mismas, la renuncia a la autonomía es parcial y contiene acuerdos, derechos y obligaciones mutuos. En contraste, los modos jerárquicos de gobierno son las interacciones más formalizadas, pero sin dejar de ser interacciones. Aquí los derechos y las obligaciones se organizan de

acuerdo a las responsabilidades, así como con las tareas supraordenadas y subordinadas. Además, Kooiman comenta que las sanciones sujetas a las intervenciones tienen un carácter formalizado (Kooiman, 2005: 64-65).

Kooiman concluye que el concepto de gobernanza es un instrumento para conceptualizar los problemas, las oportunidades y los contextos inherentes a la frontera sociopolítica entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Destaca que estos aspectos no deben ser abordados en forma aislada. Esto significa que es menester el uso de imágenes, instrumentos y potencial de acción para solventarlos, o bien, no permitir que pierdan el control considerando las complejidades, diversidades y dinanismos que les son inherentes (Kooiman, 2005: 78).

La idea de gobernanza se ha incorporado al estudio de las políticas públicas, derivando de esta unión un nuevo campo denominado sociología de la acción pública.

Acción pública

Hay pues una renovación en el estudio de las políticas públicas, cuyos autores son Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès. Ambos juzgan que las políticas públicas son propias de las sociedades contemporáneas, ya se trate de asuntos antiguos como el vagabundeo, actuales como la salud o emergentes como la regulación de mercados financieros. Sin embargo, según argumentan, el vocablo política pública hoy en día fue desplazado por el de acción pública. Ello ocurre porque es menester considerar el conjunto de interacciones presentes en múltiples espacios. De aquí la adopción de la gobernanza para caracterizar situaciones dentro de las cuales colaboran actores públicos y privados. Aquí el Estado es considerado como un elemento entre otro más que conserva su particularidad, pero dentro de un contexto que es colectivo. Los autores comentan que, en todo caso, la interacción de ámbitos, las formas de regulación y las redes de actores, produjo la revisión de las concepciones estatistas de la intervención pública, en provecho de enfoques abiertos (Lascoumes y Le Galès, 2014: 11-12).

Lascoumes y Le Galès cuentan que el origen del estudio de las políticas públicas se debe a Harold Lasswell, quien en 1936 publicó una obra cuyo sugerente título se pregunta: ¿quién obtiene qué, cuándo y cómo? Hay que mencionar que dicha obra fue publicada en español, pero con una variación sustancial de su título que refiere el concepto de influencia (Lasswell, 1974). Según ambos autores, Lasswell concibió su análisis como una ciencia de la acción que denominó *policy science*, a través de la cual se trata de comprender mediante una perspectiva multidisciplinaria, cuáles son los problemas públicos que deben ser tratados por la autoridad política y cómo debe hacerse (Lascoumes y Le Galès, 2014: 18). Es notorio el uso de la voz inglesa *policy science*, debido quizá a no existir una voz adecuada en francés y español. Lo mismo puede decirse de *public policy* que se traduce como “políticas públicas”. Es posible que esta versión se deba a Pedro Muñoz Amato, quien así la trasladó en su libro principal: *Introducción a la administración pública* (Muñoz Amato, 1954: 20).

Según lo comentan Lascoumes y Le Galès, el análisis de la acción pública se alejó gradualmente del concepto funcionalista primigenio del *policy* análisis. Ahora, la acción pública, cuando observa a la reestructuración del Estado, percibe que la perspectiva Estado-centrista de las políticas públicas tiende a difuminarse. Consiguientemente, surge ahora lo que ambos autores llaman una *sociología de la acción pública*, concepto que se ha popularizado entre muchos autores. Considerando una diversidad creciente de actores y de formas de movilización, esta sociología reconoce la relevancia de la dimensión política y estudia la recomposición del Estado hasta hoy olvidado frecuentemente por la sociología (Lascoumes y Le Galès, 2014: 22-23). Asimismo, la acción pública aporta al cambio social, la resolución de conflictos y los ajustes entre grupos. También se orienta a repartir recursos y disminuir desigualdades, toda vez que la interacción entre autoridades públicas y los actores sociales organizados se concibe como decisivos para la acción pública. En fin, Lascoumes y Le Galès concluyen que las políticas públicas, como formas diversas de regulación de los problemas sociales, se transformaron en un campo de conocimiento prolífico. Y que ha ocurrido más todavía merced a que las materias económicas y sociales que producen la intervención pública fueron creciendo. De aquí que los

autores se hayan propuesto responder dos preguntas: ¿qué es la política pública? y ¿cómo cambia? (Lascoumes y Le Galès, 2014: 30-31).

Epílogo

El estudio de la administración pública en América Latina, como fue observado en la narración del temario precedente, deja ver un estado del arte de la disciplina vívido y fructuoso. Hoy en día en los países de la región hay una gran cantidad de autores investigando sobre la situación presente de la administración pública. Es evidente un espíritu de libertad académica, actitud crítica y deseo de innovación, de una disciplina que por cuanto ciencia social se muestra en plena madurez.

BIBLIOGRAFÍA

Relativa al Estado del Arte

Canel, María José (2018), *La Comunicación de la administración pública: para gobernar con la sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en Gobernanza”. Cerrillo I Martínez, Agustí (Coordinador) (2005), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Levi, Margaret (2015), “El Estado del estudio del Estado”. Chudnovsky, Mariana (2015), *El Valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina.

Estévez, Alejandro (2020), *Ostracismo organizacional: tipología y etapas*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.

Grindle, Merilee (2015), “La Política de la creación y la recreación institucional”. Chudnovsky, Mariana (2015), *El Valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2014), *Sociología de la acción pública*, México, El Colegio de México.

Molina, Jesús María (2017), *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

Moriconi Bezerra, Marcelo (2011), *Retórica, política y administración pública: por qué fallan las reformas administrativas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Pont Vidal, Josep (2016), “Modelos Innovadores de Administración y Gestión Pública: hacia la Emergencia de Nuevos Paradigmas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, num. 16.

Complementaria

Brown, Brack y Richard Stillman II (1986), *A search for public administration: the ideas and career of Dwight Waldo*, Texas A & M University Press.

Grindle, Merilee (1977), *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico*, Berkeley, University of California Press.

Lasswell, Harold (1974), *La Política como reparto de la influencia*, Madrid, Editorial Aguilar.

Muñoz Amato, Pedro (1954), *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, dos tomos.

Nettl, J. (1968), “The State as a Conceptual Variable”, *World Politics*, vol. 20, num. 4.

- Stillman II, Richard (2008), “¿A dónde va la Administración Pública estadounidense?”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm 1, 2008.
- Weber, Max (1966), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, dos tomos.
- Weber, Max (1967), *El Político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- White, Jay (2014), *Tomar en serio el lenguaje: los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Las líneas orientadoras de la buena administración pública

Roberto Salcedo Aquino*

Resumen: Una buena administración pública es aquella que cumple con sus funciones institucionales y asegura, de manera razonable, la consecución de sus objetivos y metas por medio de los principios de eficacia, eficiencia y economía; sirve objetivamente a la ciudadanía; y, privilegia el interés social por encima del particular.

La organización racional de las operaciones para alcanzar estos propósitos se sustenta en seis directrices que conforman las líneas orientadoras de la buena administración pública, éstas son: la responsabilidad; el debido proceso; la competencia profesional; la flexibilidad; la honestidad; y, la rendición de cuentas complementada con la fiscalización.

La aplicación en conjunto de las líneas orientadoras, aunada al ejercicio pleno de las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Función Pública, apuntala una administración eficaz, eficiente y proba que garantizará que el gobierno marche bien y que lo público funcione.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. FCPyS. Profesor de carrera definitivo por oposición en el área de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Estudios Superiores de Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha ocupado los cargos de: Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal y en las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, y Relaciones Exteriores; Director General Adjunto del Banco Nacional de Obras y Servicios; Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social; Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, y Subsecretario de Fiscalización y Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública. El 1 de julio de 2021 fue nombrado por el Presidente de la República, Secretario de la Función Pública.

Palabras clave: Responsabilidad; debido proceso; competencia profesional; flexibilidad; honestidad; rendición de cuentas.

The guidelines for good public administration

Summary: A good public administration is one that fulfills its institutional functions and ensures, in a reasonable manner, the achievement of its objectives and goals through the principles of effectiveness, efficiency and economy; it objectively serves the citizenry; and, it privileges the social interest over the particular one.

The rational organization of operations to achieve these purposes is based on six guidelines that make up the guidelines of good public administration, these are: responsibility; due process; professional competence; flexibility; honesty; and accountability complemented by oversight.

The joint application of the guidelines, together with the full exercise of the powers conferred on the Secretariat of the Civil Service, underpin an effective, efficient and probative administration that will ensure that the government does well and that the public works.

Keywords: Responsibility; due process; professional competence; flexibility; honesty; accountability.

Fecha de recepción del artículo: 30 julio 2021

Fecha de aceptación: 20 agosto 2021

Introducción

Antes de exponer las líneas orientadoras de la buena administración pública es necesario explicar dos conceptos: el de la administración gubernamental y el de la política administrativa del Gobierno Federal.

La administración gubernamental es la ciencia, técnica y arte que organiza racionalmente las operaciones para implementar las políticas públicas y los proyectos de gobierno; en específico, los programas presupuestales. Para alcanzar las metas de ejecución, esta práctica coordina los esfuerzos, canaliza los recursos, ordena las acciones y organiza a las instituciones mediante orientaciones de sentido para cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos.

La política administrativa del Gobierno Federal la caracterizaremos a partir del término política, el cual tiene numerosas acepciones; sin embargo, para efectos del presente artículo, tomaremos dos: la primera implica la lucha por el poder y el arte de gobernar; la segunda se refiere al conjunto de orientaciones para dirigir un proyecto o un plan hacia la consecución de objetivos específicos en un campo de actividad determinado, de manera que existen diferentes tipos de políticas; por ejemplo, una política fiscal, una política migratoria o una política administrativa.

En la política administrativa se concentra nuestro objeto de interés, particularmente en la que ha sido emitida por el Gobierno Federal. La Secretaría de la Función Pública (SFP) ha establecido acerca de ella diversas orientaciones, a efecto de organizar racionalmente las operaciones para llevar a cabo las políticas públicas y concretar los proyectos gubernamentales. Estas directrices, a las que nos referiremos en adelante como líneas orientadoras de la buena administración pública, constituyen la parte medular de este artículo.

Desarrollo

Seis son las líneas orientadoras de la buena administración pública: 1) la responsabilidad; 2) el debido proceso; 3) la competencia profesional; 4) la flexibilidad; 5) la honestidad; y, 6) la rendición de cuentas complementada con la fiscalización.

En esta cadena de seis elementos cada uno posee el mismo peso e importancia, lo cual la dota de consistencia, pues un sistema es tan sólido como su eslabón más débil. A continuación, se analiza cada una de las seis líneas.

1. La responsabilidad

En una primera acepción, el término responsabilidad se asocia con la cualidad de ser responsable. Responsable significa que se puede responder, dar una respuesta racional.

En el ámbito de la administración pública, la responsabilidad es la capacidad de respuesta para atender con eficacia la misión encomendada, con sujeción a las normas expedidas por la autoridad competente. De acuerdo con su capacidad de respuesta hacia los ciudadanos, las instituciones gubernamentales pueden clasificarse en cuatro tipos:

- a) Las que no responden o no hacen nada sustancial por entender su objeto social, ni por medir su eficacia y eficiencia. Éstas son instituciones vegetativas, que operan sin entender la política gubernamental y tampoco establecen una específica. En ellas no hay creatividad, sino adocenamiento. El ejemplo por excelencia de este tipo de instituciones son las denominadas “ventanilleras”, calificadas así porque abren y cierran la ventanilla a una hora precisa sin importar la fila en espera, pues no hay en ellas el ánimo de satisfacer las necesidades de sus usuarios.
- b) Las que se preocupan por cumplir con su tarea e intentan reformas para satisfacer las preocupaciones de los ciudadanos, además de mostrar interés en mejorar con base en las quejas y necesidades de las personas que reciben sus servicios, y procuran implementar las mejores prácticas en su ámbito de actuación.

Un ejemplo del avance de este tipo de instituciones se encuentra en el trámite de expedición de la licencia de manejo, para el cual se requería reunir una serie de requisitos que resultaban excesivos, tales como demostrar la nacionalidad con el acta de nacimiento; proporcionar la cartilla del servicio militar y el comprobante de domicilio; entregar fotografías específicas; realizarse un examen médico; presentar el examen de conocimientos del reglamento de tránsito y el examen práctico de manejo. Como resultado nadie cumplía todos los requisitos, y la necesidad de contar con la licencia fomentaba la corrupción. Bastó con sustituir todo lo anterior por una simple carta que decía: soy mexicano, tengo salud, conozco el reglamento de tránsito y sé manejar, todo ello bajo protesta de decir verdad. Hubo eficacia y se acabó, en gran medida, la corrupción.

- c) Las que son innovadoras. Se trata de instituciones altamente conscientes de sus atribuciones y responsabilidades; además, son muy receptivas a medir su desempeño y a escuchar a sus usuarios; también utilizan procedimientos sistemáticos de recopilación de información; crean sistemas para facilitar la presentación de quejas, denuncias y sugerencias; y toman medidas para ajustar los servicios y procedimientos a las necesidades de los ciudadanos.

Como ejemplo de una institución de este tipo se encuentra el Servicio de Administración Tributaria, el cual, con la digitalización del trámite para la declaración de impuestos, facilitó a las personas físicas y morales presentarla de forma electrónica, en cualquier momento y día de la semana; además, incluyó formatos precargados y estableció elementos de seguridad para aumentar la eficiencia recaudatoria con objeto de ayudar al usuario a cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones.

- d) Las que asumen que no hay fronteras entre el ciudadano y el servidor público, pues no hay un nosotros y un ellos. Éstas son instituciones del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Se trata de entes que están familiarizados con sus usuarios y permiten la intervención de los ciudadanos para que conozcan y opinen sobre los procedimientos y la calidad de los bienes y productos que proporcionan; incluso, cuando es viable, otorgan los recursos directamente a los destinatarios de sus servicios. También impulsan la administración regida por objetivos y la medición de sus resultados.

Un ejemplo de lo anterior es una acción implementada por la Secretaría de Educación Pública, la cual, con motivo del programa “La escuela es nuestra”, entregó directamente a los comités escolares los recursos para la construcción, mantenimiento y equipamiento de los planteles de educación básica. Gracias a ello, agilizó el suministro del dinero, impulsó la organización popular, favoreció la participación de los padres de familia y cerró espacios a la corrupción.

En una segunda acepción, la responsabilidad se refiere a la asunción de las consecuencias inherentes a nuestros actos y, en su caso, de la imputabilidad que pudieren suscitar.

La diferencia entre un hecho y un acto reside en que el segundo implica voluntad, cuyo ejercicio comprende los elementos siguientes: intención, opción, deliberación, libertad y decisión. La intención consiste en designar el objetivo del movimiento que está gestándose; la opción, en saberse frente a alternativas que, en tanto tales, son distintas y excluyentes entre sí; la deliberación es el ejercicio de ponderar, sopesar y calcular las consecuencias de cada opción; la libertad es la facultad natural del ser humano de obrar de una manera o de otra, y de no obrar; y la decisión es la resolución que se toma en una cosa dudosa. La secuencia de estos elementos manifiesta la voluntad, la cual constituye un ejercicio de conciencia y de asunción de responsabilidades.

De tal manera que decir “yo actúo”, significa que un movimiento mío lleva algo a la realidad; que mi acto lo propicie significa, sencillamente, que éste tiene consecuencias y que yo debo asumirlas; por tanto, es justo que se me pida ser responsable. De lo anterior se colige que si un movimiento voluntario tiene consecuencias – que siempre las tiene–, aun cuando sean imprevistas, se ha de responder por ellas.

En el servicio público, la responsabilidad se vincula con los controles que deben existir para morigerar la conducta de quienes detentan el poder y propiciar políticas prudentes. Al respecto Montesquieu (1960, 225) afirmó: “se sabe por experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad propende a abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites.”, con base en ello concluyó que, dada la disposición de las cosas, es necesario que el poder controle al poder.

En esa misma línea de pensamiento, Benjamin Constant (1989, 9) advirtió:

Quando se establece que la soberanía del pueblo es ilimitada, se crea y se introduce caprichosamente en la sociedad humana un grado de poder demasiado grande en sí mismo, y eso es malo, independientemente de quien lo posea. Se confiera a uno, a varios, o a muchos, seguirá siendo un mal. Se culpará a los depositarios de ese poder... y será un error. Es a la cantidad de poder y no a quienes son sus depositarios a quien hay que

acusar. Hay que actuar contra el arma y no contra el brazo que la sostiene.

A partir de estas ideas, formuló tres conclusiones: 1) todo poder es propenso al abuso; 2) es necesario que el poder controle al poder, y 3) hay que limitar el poder para evitar actos irresponsables e impunidad en la política.

2. El debido proceso

El debido proceso es el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para afectar legalmente los derechos de los gobernados (Gómez, 2006, 345). Como tutela de derechos humanos, se trata de una garantía que debe estar presente en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, no sólo en las de orden penal.

La exigencia de un procedimiento previo, en el cual además se cumplen determinadas condiciones materiales y procesales, fue introducida en la legislación mexicana por la conjunción de dos tradiciones jurídicas: la primera, de origen hispánico, parte del principio de que toda persona debe ser oída y vencida en un juicio; y la segunda, proveniente de la corriente angloamericana, sostiene, con base en las enmiendas V y XIV de la Constitución Norteamericana, que ninguna persona será privada de su vida, de su libertad o de su propiedad, sin el debido proceso. Estos principios aseguran que los ciudadanos tengan el derecho de presentar sus alegatos ante la autoridad para defender sus intereses.

Aunque el concepto del debido proceso proviene del derecho penal, su uso se ha hecho extensivo a la administración pública, de manera que las instituciones están obligadas a acatarlo y a conducirse de manera justa, imparcial y respetuosa, con lo cual se garantiza que el gobierno ejerce su función ejecutiva conforme a las leyes, y no por una voluntad arbitraria que hace y deshace según un criterio unilateral.

El principio general es que todas las políticas públicas deben tener el consenso de la población que será afectada por ellas, de manera que deben abrirse espacios de diálogo

entre gobernantes y gobernados para que toda decisión en torno a un problema público tenga el aval de la ciudadanía. Por tal motivo, la consulta popular, los plebiscitos, las audiencias y los diálogos con la sociedad forman parte del debido proceso en la administración pública.

Por norma, toda persona interesada debe tener la posibilidad de participar en las discusiones sobre el diseño e implementación de las decisiones públicas. En cumplimiento de esta prerrogativa, los programas y proyectos prioritarios de la actual administración se decidieron mediante consulta ciudadana. Como ejemplo, está el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND).

El PND se desarrolló en cuatro etapas. En la primera, las dependencias y entidades del Gobierno Federal, con la participación de diferentes actores, realizaron un diagnóstico de los problemas públicos y propusieron los objetivos y estrategias para atenderlos; en la segunda, se llevaron a cabo diversos foros de consulta con la ciudadanía, con especial énfasis en la atención de los grupos prioritarios, para recibir las aportaciones de la sociedad; en la tercera, los planteamientos preliminares de las dependencias y entidades se complementaron y enriquecieron con las propuestas de la población, y en la cuarta, se integró el documento final para su presentación ante la Cámara de Diputados por parte del Presidente de la República.

3. La competencia profesional

La calidad del capital humano presenta una relación directa con la capacidad de realización gubernamental; por ello la inexperiencia y las limitaciones en las destrezas técnicas de los servidores públicos restringen las posibilidades de desarrollo de los gobiernos.

A medida que el gobierno se hizo más complejo, surgió el imperativo de una mayor diferenciación de funciones y, por ende, se requirieron especialistas que supieran manejar los problemas –como afirmó Max Weber (1969)– con precisión, confiabilidad y eficacia. De estas tres cualidades, el busilis de la gestión del capital humano reside en una eficacia técnica que se traduce en precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción, confianza y rendimiento óptimo.

El concepto de eficacia técnica se asocia con la figura del especialista, cuya formación o experiencia, o ambas dominan un ámbito particular de los problemas gubernamentales. El especialista posee una alta competencia para proponer y ejecutar las medidas pertinentes para administrarlos o resolverlos. Como el rasgo característico del especialista es, en principio, limitarse a un campo determinado de conocimiento, la experiencia adquirida lo convierte en un experto que conjuga el saber con el hacer.

Además de especialistas, los gobiernos requieren de funcionarios de alta capacidad técnica para manejar problemas difusos y multisectoriales que deben ser abordados con una perspectiva global, así como con criterios generales de eficacia y mejores prácticas, estos son los generalistas.

En consecuencia, los problemas específicos son encargados a especialistas, los cuales pueden ubicarse en unidades descentralizadas para una gestión autónoma; los problemas difusos corresponden al ámbito de actuación de los generalistas, quienes, a menudo, centralizan las funciones para ordenar y alentar la cooperación de las distintas áreas de la administración pública involucradas en el problema.

El principal y legítimo principio de selección del personal gubernamental es el mérito probado en el campo de acción. Por eso, respecto de un posible candidato, la pregunta clave es ¿qué ha realizado? y no ¿cuántos diplomas tiene?, pues el sector público requiere tanto el saber cómo el hacer; en suma, saber hacer, idea entendida como la conjunción de ciencia y experiencia.

Para la selección basada en el mérito es necesario responder algunas preguntas: ¿Qué atributos se consideran deseables?, ¿Qué mecanismos son aceptables para reclutar a los candidatos?, ¿Cómo puede atraerse a las personas más aptas?, ¿Cómo y quién las nombra?, ¿Entre quiénes es posible designar?

Los expertos recomiendan –salvo para el primer peldaño del escalafón– que la selección se realice primordialmente por la experiencia, esto es por los éxitos alcanzados. Por supuesto que la dificultad principal es definir qué se entiende por mérito y por éxito.

George Simmel (1964, 294), con un alto grado de escepticismo, afirma que la aristocracia del mérito no podría realizarse empíricamente. La razón: no se ha dado ningún procedimiento por el cual “el mejor” pudiera reconocerse con seguridad para conferirle cargos de importancia. Tampoco hay un método *a priori* para educar a una clase administrativa, ni uno *a posteriori* de la selección natural por contienda libre en la que se busque la mejor posición, ni un método intermedio que haya demostrado ser eficaz para elegir a las personas.

El procedimiento por el que se recluta a los funcionarios en los países industrializados –Reino Unido, Francia, EE.UU.– consiste en un examen de ingreso con normas centralizadas, formalmente estandarizadas y con frecuencia con un alto grado de dificultad. Sin embargo, la experiencia revela serias deficiencias de este método de selección, pues los méritos que se buscan difícilmente se pueden reflejar en un examen. Incluso se ha detectado que quienes aprueban con excelencia los exámenes, no siempre son los mejores servidores públicos y, en contraparte, hay ejemplos de reprobados que demostraron más adelante ser de alta calidad en su desempeño profesional.

Carl Friedrich (1946, 380), decepcionado de este método de selección, observó:

Los exámenes de admisión bordean el ridículo por la falta de atención prestada a las cuestiones que tienen importancia. Los instructores encargados de preparar a los futuros funcionarios públicos no tienen de ordinario acceso a los exámenes, que están considerados como secretos oficiales celosamente guardados. Si leyera los exámenes, se encontrarían que son inútiles.

Sin embargo, el examen es el método más socorrido por la mayoría de los sistemas civiles de carrera, tanto para el ingreso como para la promoción de los funcionarios públicos.

Charles Bonnin (2004, 118) delineó la preparación interna desde el primer peldaño de la pirámide. En su reflexión, dedujo que nada sería más favorable para garantizar las virtudes y los talentos de los empleados públicos, así como prevenir las ambiciones, intrigas y cábalas, que iniciarlos

en los cargos inferiores de la administración, antes de acceder a los empleos superiores. Esta fórmula, afirma, desanimaría a los intrigantes, frenaría la corrupción y propiciaría que los empleos públicos sean ocupados por los más idóneos, pues aquellos destinados a ocupar los primeros cargos del Estado estarían convencidos de que su nombramiento se debió al escrutinio de su conducta pasada, su moralidad y su conocimiento de los asuntos administrativos.

Esta forma de proceder establecería una ruta de profesionalización basada en la concepción de que todo puesto público es un tripuesto: se requiere conocer las habilidades del peldaño inferior para suplir omisiones y ausencias de los subordinados; desempeñarse con eficacia en la categoría donde uno se encuentra; y prepararse para asumir las responsabilidades del nivel inmediato superior.

Este esquema daría lugar a que todos los cargos fueran desempeñados por personas capaces, dignas de la estima y la confianza públicas. Consiguientemente, el gobierno y la ciudadanía tendrían la garantía del mérito y de los saberes de los agentes de la administración, pues éstos no podrían acceder sino por rangos a los primeros empleos y mediante la ruta de la profesionalización.

Por lo que hace a la promoción, en muchos sistemas administrativos, se otorga una vez comprobados los méritos universitarios –titulación, sobre todo–, y con ello se ubica al candidato en posición administrativa para asumir un cargo superior, lo que constituye un método rudimentario de comprobar el mérito del funcionario.

En otros casos, los superiores realizan regularmente informes acerca de sus colaboradores, reportes que se refieren sustancialmente a su rendimiento en la posición que ocupan y sólo indirectamente a su aptitud para suplir a sus subordinados o para ocupar un cargo más elevado. Adicionalmente, es inevitable que en tales informes desempeñen un papel preponderante criterios subjetivos e influyan también otras apreciaciones relacionadas con la vida social y afectiva. Por lo tanto, es pertinente preguntarse si las promociones se realizan sobre criterios racionales y objetivos, y si prevalece el mérito como la consideración superior.

La experiencia inglesa justifica la observación de que no hay problema tan difícil y enojoso en el servicio civil como el de las promociones. La base más sencilla para que asciendan los empleados públicos son los años de servicio; sin embargo, éstos, según los psicólogos y sociólogos, pueden representar dos fenómenos: vejez, entendida como acumulación de años; o antigüedad, que dota al servidor público de conocimientos y experiencia. Al respecto se dice en el lenguaje popular que lo viejo se va al desván y lo antiguo –suma de arte y calidad– se va al museo.

Como es difícil discernir entre lo viejo y lo antiguo, se han instaurado los exámenes de promoción, los cuales, si bien tienden a dar las mismas oportunidades a todos y suponen otras ventajas, en realidad constituyen un método deficiente para lograr el objetivo que persiguen de seleccionar a los que poseen los méritos para ascender. Sin embargo, dichos méritos rara vez se manifiestan en los exámenes.

Por consiguiente, se ha tratado de estructurar una hoja de servicios que condense los méritos en dos vías: una ruta de capacitación y una ruta de profesionalización. La primera califica la actualización del conocimiento del servidor público y la segunda pondera la experiencia adquirida en el ejercicio del cargo, el conocimiento de las labores del nivel inferior y los ejercicios para acceder al escalón inmediato superior. De manera que el índice que pondera ambas calificaciones puede constituir un criterio objetivo para las promociones, no obstante, hasta ahora sólo se han realizado algunos ejercicios académicos y otros aislados en algunas áreas del sector público como en seguridad pública, el servicio exterior y en los tribunales jurisdiccionales.

Un factor que se adiciona a la competencia profesional está constituido por la formación en valores que todo servidor público debe recibir, interiorizar y promover, en específico aquellos establecidos en el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal para conducirse con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (SFP, 2019).

4. La flexibilidad

En sus diferentes acepciones, la flexibilidad se refiere a la cualidad de adaptarse fácilmente, ser susceptible de cambios o variaciones, y a no sujetarse a normas estrictas, dogmas o trabas.

Este elemento obliga al administrador público a ser transigente y permisivo cuando las circunstancias lo ameritan, pues si se tratara de aplicar la norma sin tomar en cuenta el contexto no se requerirían administradores, sino robots, los cuales no pueden entender que hay excepciones que confirman la regla.

El administrador es contratado para que aplique la norma en términos generales, y se le exige criterio profesional para autorizar las excepciones. Por tanto, la calificación de estos profesionales no debe sustentarse en el número de casos en los que aplicaron la norma, sino por el criterio lógico y correcto para autorizar los casos de excepción. En consecuencia, la flexibilidad constituye una virtud de la sana y correcta administración porque ninguna regla, por más estudiada que haya sido, puede prever todas las posibilidades que pueden presentarse en la realidad, ya que ésta siempre rebasa la norma.

En concordancia, la flexibilidad debe entenderse como la creación de una administración pública autónoma que aumente la capacidad de ejecución mediante la descentralización de responsabilidades; el establecimiento de objetivos y metas claros; la reducción y simplificación de la normativa; la definición de estándares de actuación; la adopción de las mejores prácticas gubernamentales; el manejo flexible del presupuesto; y sistemas de capacitación y desarrollo enfocados en el fortalecimiento de habilidades, competencias y responsabilidades del personal.

Una administración responsable privilegia los resultados sobre una actuación dogmática y ortodoxa del deber ser de los manuales y procedimientos. Lo anterior está encaminado al logro de una gestión enfocada en resultados y centrada en la satisfacción del ciudadano, como usuario y beneficiario; en este sentido, resultados y ciudadanos son los dos elementos claves de la flexibilidad.

En el periodo de auge de la visión dogmática de las normas, el control era el alma de una administración eficaz; se consideraba tan vital que siempre que algo fallaba se reforzaban los controles y se centralizaban las decisiones. Hoy en día, el paradigma ha cambiado, pues se impone la flexibilidad en la normativa, a efecto de contar con una mayor autonomía de gestión y confianza en que los expertos alcanzarán los resultados propuestos.

El paradigma actual representa, en muy alto grado, un intento consciente y deliberado de adaptar la estructura gubernamental para el logro más eficaz de los fines propuestos democráticamente. Para afianzar este propósito, además de la eficacia, se privilegian la eficiencia, la economía y el enfoque en el ciudadano. En este esquema, en el que la autonomía de gestión y la flexibilidad en el actuar adquieren un papel preponderante, se impele disertar sobre dos puntos torales: la cultura de las normas y la cultura del control.

La cultura de las normas

Una organización es producto del espíritu de cooperación de sus miembros, esta cooperación sólo es posible merced a las normas generadoras de la inordinación de todos a un fin común.

La cultura de las normas plantea una antinomia: sólo es posible obtener resultados positivos si se ejecuta el trabajo de conformidad con ellas; sin embargo, a veces la realidad impone excepciones que impiden cumplirlas a rajatabla; a pesar de ello, es muy común que los ejecutores caigan en el error de negarse a realizar ajustes en la normativa, incluso cuando su aplicación es a todas luces irrazonable.

En la administración colonial española, cuando ocurría un conflicto de esta naturaleza, el problema se resolvía mediante la divisa "obedézcase, pero no se cumpla". En la actualidad esta antinomia se soluciona al procurar un justo equilibrio entre el actuar observante de las normas y la flexibilidad necesaria para hacer las excepciones que se requirieren dadas las circunstancias de la ejecución.

En principio, un buen ejecutor tiene que sujetarse, en la mayor parte de los casos, a las reglas; si hace excepciones con demasiada facilidad, en especial en el caso de las normas que han sido formuladas teniendo presentes otros preceptos sobre los cuales no ejerce control, es muy probable que se produzca una confusión que alcance a toda la institución.

Ninguna organización que pretenda administrar o resolver problemas complejos puede emitir reglas cuya pretensión sea abarcar todas las circunstancias, casos y contextos. Por consiguiente, otra manera de superar la antinomia planteada es considerar a las reglas como criterios racionales de actuación, más que como prescripciones puntuales aplicables a un caso en particular y a todos en general.

Cuando se pretende normar cada caso y que esas prescripciones apliquen a una generalidad de ellos se da la proliferación de normas; esta situación la ilustra Al Gore (1995, 26) con dos ejemplos, en el primero, comenta que para el llenado de un formulario estándar, el Manual de Personal Federal de los EE.UU. contiene 900 páginas de instrucciones; en el segundo, señala que el cúmulo de leyes, reglamentos, mandatos, jurisprudencia y guías utilizadas por la Secretaría de Agricultura de ese país pesa 493.5 Kg. Todo ello es producto de una vieja práctica: siempre que las cosas salen mal, se responde con un bombardeo de nuevos reglamentos.

Ambos ejemplos demuestran que es necesario virar de las administraciones orientadas por normas hacia administraciones impulsadas por una misión, ya que éstas son más eficientes, eficaces, innovadoras y flexibles, además de que poseen una moral más alta.

La cultura del control

Las organizaciones burocráticas se caracterizan por una cadena de mando más o menos larga, integrada por controladores y subordinados en la que el control está escalonado, de manera que cada controlador es a su vez subordinado de otro controlador. Por ello, se afirma que las burocracias son piramidales.

En esa cadena de mando, la discrecionalidad de cada subordinado y de cada controlador está habitualmente prescrita y limitada; el rango de alternativa que cada individuo y unidad pueden propiamente considerar al formular las decisiones está definido en forma más o menos explícita por un conjunto de prescripciones.

Es precisamente el punto de equilibrio entre control y facultad discrecional el que ordena la acción institucional y produce, mediante la especialización y experiencia, además de la ejecución ajustada a la norma o por medio de la excepción de la misma, la eficacia y los buenos resultados.

Una organización sana y eficaz establece la jerarquía –quién manda y hasta dónde– mediante normas y reglamentos. En éstos, se prescribe lo que debe hacer el subordinado y las funciones del superior. Normas y reglamentos son la base para inordinar, coordinar, subordinar y supraordenar las acciones de una multiplicidad de actores, para que todos cooperen en el logro del fin común; en este sentido, constituyen una virtud institucional. No obstante, se puede devenir en vicio cuando las normas y los reglamentos inclinan a la organización hacia una rutina formalista, en la que aquella se convierte en un perfecto observante de las normas, sin rumbo ni propósito.

La rutina formalista que obedece ciegamente las normas degenera en una organización irracional; los fines institucionales se pierden y lo que queda es un esfuerzo por lograr estatus y control en una maquinaria que se mueve amorfa y arrítmica. Este vicio, cuando es llevado al extremo, se expresa en el cultivo fatuo de las normas y los reglamentos, y predispone a una patología institucional: la atención se concentra en las prescripciones que limitan necesariamente la discrecionalidad que impone la razón, se pierden los fines y se sobreestima el actuar automático. Esta patología está descrita en *Los empleados*, de Honoré de Balzac (1968, 1329 ss), novela situada en un momento culminante que rompe la cotidianidad de una oficina: cuando un jefe va a morir y los escalafones están a punto de moverse; a partir de esta anécdota, el autor refiere los enredos y artimañas que ponen en juego los principales aspirantes a la vacante que va a producirse, lucha en la que, como era previsible, triunfa el más inepto, que es

al mismo tiempo el que ha sabido armarse de mayores influencias.

En relación con la segunda parte de la obra de Balzac, David Osborne (1994, 49) señala:

La gran tarea que emprendió la sociedad fue dificultar el robo al erario público, pero tantos controles hicieron imposible la administración; al exigir exámenes escritos calificados hasta el tercer punto decimal para controlar a burócratas, se introdujo la mediocridad en la fuerza de trabajo; al imposibilitar el despido de personas que no se desempeñan bien, se convirtió la mediocridad en una carga; al tratar de controlar todos los procesos, se olvidaron los resultados. Se construyó de esta manera una maquinaria lenta, ineficiente y depredadora.

La contundencia de estas afirmaciones permite entender por qué en ocasiones se compara a la administración con un elefante reumático.

Para combatir los vicios provocados por el abuso en la imposición de controles, la flexibilidad se constituye en el elemento que debe imperar en la administración pública. Si bien los conceptos generales son universales y se diseñan para cualquier tipo de circunstancia, las tácticas específicas de la implementación no lo son. Tratar a todos los ciudadanos de la misma manera puede lograr economías de escala, pero ignora la diversidad de la sociedad y obstaculiza la labor del gobierno en su propósito de satisfacer las necesidades del mayor número posible de personas de una manera efectiva.

En conclusión, el equilibrio entre el binomio normas-control y las facultades discrecionales enfocadas en la obtención de resultados puede vacunar a las burocracias contra las patologías antes descritas.

5. La honestidad

Cuando se levantan encuestas sobre los valores de la sociedad y del gobierno, la honestidad inevitablemente se encuentra en la cima o muy cerca de ella. Aplicada a la administración pública, esta línea orientadora tiene

tres implicaciones: la transparencia, la veracidad de la información y la construcción de una sociedad abierta.

Respecto de la obligación de hacer transparente toda la acción gubernamental es preciso que los ciudadanos sepan qué hace el gobierno con sus impuestos, cómo elabora las políticas públicas y las implementa, y cómo rinde cuentas de ello, pues la opacidad es un mal que afecta la honestidad.

La transparencia de la esfera pública es un esfuerzo deliberado por evitar: a) la apropiación ilegítima de lo que nos pertenece a todos, que es el principio de la corrupción; b) el ocultamiento de la información que todos deberíamos conocer, que es el principio del patrimonialismo; y c) la exclusión de las decisiones o de las acciones en las que todos deberíamos tener cabida, que es el principio de la discriminación.

La sociedad abierta y transparente se construye sobre cuatro fundamentos: una presión social y democrática hacia los gobiernos para que publiquen información oportuna y relevante; un marco jurídico que establezca derechos y obligaciones sobre el acceso a ella; un aparato burocrático preparado para conservar y proteger los archivos; y una institución autónoma que garantice el ejercicio del derecho a la información.

Si todos los aspectos funcionales del ejercicio del poder son dados a conocer a la ciudadanía se puede hablar de un desempeño democrático y transparente. En consecuencia, la publicidad de lo que es público debe permitir a cualquier persona interesada juzgar por sí misma si se salvaguarda la igualdad de trato; si se excluye el favoritismo, el nepotismo y la arbitrariedad; si los recursos públicos se están ejerciendo con probidad y para los fines a que fueron destinados, y si los funcionarios públicos cumplen con el perfil del puesto que ocupan.

Sin embargo, transparentar lo público es una tarea difícil de conseguir, porque la tendencia natural de los funcionarios los inclina al secreto; esto ocurre incluso en los países considerados altamente democráticos, en los que el ciudadano aún no puede acceder a la documentación de determinados hechos dadas las restricciones impuestas por sus gobiernos para desclasificarlos. El sistema más

avanzado de todos los gobiernos modernos es tal vez el de Suecia, donde existe una amplia tradición de poner los archivos oficiales a disposición de los interesados, lo que ha dado como resultado una publicidad plena del actuar gubernamental.

Es cierto que la burocracia debe ser discreta cuando los asuntos así lo ameriten, incluso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce en su artículo 6° que existen excepciones al acceso a la información, al señalar que “La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial”.

Casos como el trazo de una carretera, la ubicación de un nuevo aeropuerto o el precio base de un bien público en una licitación son ejemplos de información que en principio puede ser de acceso restringido, lo cual no implica necesariamente opacidad, pues toda reserva debe estar fundada y motivada, además de que tiene un periodo de vencimiento.

Al respecto, hay una preconcepción en la ciudadanía en el sentido de suponer que todo lo que es secreto es *ipso facto* malo. Sin embargo, hay casos en los que la secrecía se justifica plenamente. Un ejemplo de ello son las investigaciones por hechos de corrupción, las cuales podrían verse gravemente afectadas si se dan a conocer mientras están en proceso, además de que su publicidad podría alertar a los infractores y facilitarles la huida, situación que favorecería la impunidad que tanto nos hemos empeñado en combatir. Por ello, es necesario dejar sentado que la discreción es importante en el ámbito gubernamental, aunque el riesgo es que pueda abusarse de ella.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano qué hace su gobierno, con qué y cómo lo hace. En tanto que se le identifica comúnmente con el derecho a la información, la transparencia se asimila a la exigencia de un derecho humano fundamental y no como una graciosa concesión de la clase gobernante.

Los gobiernos requieren reconocer que la transparencia y el acceso a la información son mecanismos para legitimar al

Estado, que sirven para rehacer, o al menos proponer, una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados, en un contexto en el que la exigencia de rendir cuentas e inhibir la corrupción por parte de la ciudadanía es cada vez más apremiante.

Respecto de la veracidad de la información, todo servidor público tiene la obligación de presentar aquella que acredita el cumplimiento de sus funciones de manera certera y veraz, tanto a sus superiores jerárquicos como a la soberanía popular. En lo referente a los informes que se rinden a la ciudadanía, tanto el mandatario como todos los ejecutores del gasto tienen el deber de informar sobre su actuación mediante los mecanismos siguientes:

- a) Comparecencias en tiempo real. De conformidad con el artículo 93 de la CPEUM los “secretarios del despacho darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”. Asimismo, el Congreso podrá requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades mediante preguntas por escrito, las cuales deberán ser respondidas, bajo protesta de decir verdad.
- b). Informes mensuales. El artículo 107, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece la presentación de informes mensuales al Congreso de la Unión relativos a la evolución de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público; los montos de endeudamiento interno neto; y, el canje o refinanciamiento de las obligaciones del erario federal.
- c) Informes trimestrales. Los artículos 107, fracción I, y 111 de la LFPRH, mandatan la entrega de informes trimestrales al Congreso, sobre los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación de Desempeño para identificar la eficiencia, eficacia, economía y calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.

- d) Informes anuales. De conformidad con el artículo 69 de la CPEUM y el artículo 6° de la Ley de Planeación (LP), el Presidente de la República informará al Congreso sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y resultados obtenidos relacionados con la ejecución del PND, de los programas sectoriales y, en su caso, de los programas especiales.

Con este cúmulo de información, los ciudadanos – teóricamente– están informados sobre la ejecución del mandato en tiempo real, de manera mensual, trimestral y anual.

Un instrumento más para mantener informada a la ciudadanía sobre el mandato conferido es la Cuenta Pública Federal (CP), la cual, de conformidad con el artículo 74, fracción VI, de la CPEUM debe ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril. Su contenido, con base en los artículos 6° de la LP y 107 de la LFPRH, deberá relacionarse, en lo conducente, con la información proporcionada en el Informe Presidencial entregado al Congreso, e incluir lo referente a las acciones y resultados obtenidos de la ejecución del PND y sus programas sectoriales y especiales; también deberá incorporar los resultados del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El objetivo de la CP es dar cuenta de la forma y el fondo de la ejecución del mandato llamado presupuesto. Por tanto, debe permitir comprobar que los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas, conforme a los criterios y programas aprobados y presentar los resultados alcanzados entre lo propuesto y lo realizado. Esta información deberá ser completa, oportuna y veraz.

Dada la relevancia de la información que contiene, la CP debería ser un texto accesible para todo ciudadano, pues informa de la situación del país en todos sus aspectos, entre ellos los logros, las insuficiencias de la actuación gubernamental, los riesgos y las vulnerabilidades que enfrentamos; sin embargo, a pesar de que se han hecho esfuerzos para ciudadanizarla, aún no resulta accesible para la población en general; es por ello que hacer asequible este documento constituye una meta para

incitar a los ciudadanos a demandar mejores resultados de sus gobernantes y exigirse a sí mismos una mayor participación en los asuntos públicos.

Por cuanto hace a la construcción de una sociedad abierta, este concepto se refiere fundamentalmente a la edificación y defensa de la esfera pública, esa que pertenece a todos y es el sitio donde los ciudadanos consolidan una convivencia común.

La sociedad abierta se relaciona con una ciudadanía activa, que actúa en un entorno en el que el crecimiento de las organizaciones sociales queda fuera de los círculos políticos; también se asocia con la expansión de un espacio que posibilita a las personas incidir en las decisiones gubernamentales desde tres frentes: el poder, las organizaciones sociales y la presión social, impulsada por la opinión pública.

Una sociedad abierta es argumentativa por antonomasia, puesto que parte del postulado de que todos los ciudadanos se interesan por la cosa pública y entienden al gobierno como un asunto de todos. Su principio fundamental postula que los hombres no son sólo seres sociales, sino sobre todo seres políticos. La acción política afecta el interés individual y el del grupo, e incluso puede incidir en el interés del Estado.

A partir del interés por la cosa pública, que es la conciencia en sí, deviene la participación política, que es la conciencia para sí. La sociedad argumentativa halla su sustento en el *homo rationalis*, que es el hombre que ha decidido, por virtud de la razón, participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, consciente de su papel y del de los demás.

Las políticas públicas se formulan mediante diálogos argumentativos de las partes involucradas, tanto de las autoridades como de los ciudadanos usuarios o beneficiarios; una vez diseñadas, se ejecutan con una visión de costo-beneficio y se sustentan en los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

En resumen, es necesario construir una sociedad abierta, participativa y crítica, que exija información y con base

en ella sostenga un diálogo racional y argumentativo con el mandatario en su calidad de mandante, a efecto de propiciar la mejora continua y las mejores prácticas gubernamentales.

6. La rendición de cuentas complementada con la fiscalización

La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Empero, a la luz de los principios de la administración responsable podría reconsiderarse la definición tradicional para formularla como una relación basada en la obligación de demostrar y justificar el desempeño, así como de asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

Como la tentación de no informar y, sobre todo, de no asumir responsabilidades es muy grande, se ha establecido un sistema de controles internos y externos que obligan a los servidores públicos a rendir cuentas. En este aspecto, la fiscalización adquiere un carácter crucial.

La fiscalización se refiere a la vigilancia y cuidado de la hacienda pública. Para ello comprende, en la parte preventiva, el establecimiento de controles; y en la parte de detección, las visitas, supervisiones, inspecciones, auditorías y evaluaciones de políticas públicas.

La fiscalización es parte del proceso administrativo, el cual comienza con la planeación, continúa con la programación de mediano plazo, se consolida en el proceso presupuestal y pasa después a la ejecución, etapa en la que la SFP establece los controles y fiscaliza según la metodología de análisis de riesgos de corrupción o de ineficacia.

Para su adecuado diseño, esta línea orientadora se sustenta en los criterios siguientes:

- a) Un sistema jurídico que establece la rendición de cuentas y la fiscalización de la gestión gubernamental.

- b) Un sistema administrativo preparado para rendir cuentas en los periodos establecidos, conforme a las demandas legislativas y la exigencia popular.
- c) Un sistema social que comprende e interpreta los informes rendidos y como resultado de la deliberación actúa en consecuencia.
- d) Un sistema cultural y educativo en el que los asuntos públicos son del interés de todos, y lo que es público se transparenta y se estudia en todos los niveles sociales, a efecto de que la ciudadanía aprenda a discernir sobre la formulación de políticas públicas, su implementación, ejecución, evaluación y fiscalización, y a partir de ello se pueda conformar el sentir de la voluntad popular.
- e) Un sistema ético que sancione la deshonestidad y la incompetencia, en el que los asuntos públicos atraigan a las mejores personas de la sociedad, porque se honra a los honestos y competentes.
- f) Un sistema de fiscalización integral que evite las desviaciones, las deshonestidades y la incompetencia y encienda las sirenas de alarma ante la detección de cualquier acto de corrupción o de ineficiencia. Este sistema debe mantener el espíritu de estupor y rechazo ante cualquier acto de corrupción y tener presente que ésta es corrosiva y contagiosa, por lo que se la debe temer y combatir como un cáncer social.

Dos de los aspectos relevantes de esta línea orientadora consisten en la revisión de estados financieros, dada la dimensión de los recursos involucrados; y la realización de ejercicios interpretativos que indiquen hacia dónde se dirigen las políticas públicas, a efecto de conocer si resultan pertinentes para resolver los problemas internos que las originaron, para atender las interrelaciones globales y su contribución al desarrollo del país y la sostenibilidad del Estado.

Finalmente, existe un malentendido en la opinión pública de que la fiscalización es sinónimo de búsqueda de pillos y pillerías. Esa confusión provoca que se conciba a las instancias fiscalizadoras como fiscalías y se espere que en sus informes aparezcan los nombres de los corruptos y

sus corruptelas, sin considerar que el propósito de dichos informes es dar cuenta de la fiabilidad de la ejecución del mandato presupuestal.

Conclusiones

Seis son las orientaciones que deben guiar a la administración pública para el logro eficaz y eficiente de los proyectos gubernamentales.

La primera es la responsabilidad, entendida como la capacidad de respuesta para la ejecución de proyectos y la asunción de los compromisos inherentes a la correcta implementación de las políticas públicas.

La segunda es el debido proceso, que constituye la garantía de que el gobierno está siendo administrado conforme a las leyes y las normas, y no por una voluntad arbitraria.

La tercera se refiere a la competencia profesional de los servidores públicos, la cual se vincula en forma directa con la capacidad de realización gubernamental y evita que la inexperiencia y las limitaciones en las destrezas técnicas de los funcionarios públicos restrinjan las posibilidades de desarrollo de los gobiernos.

La cuarta apunta hacia la flexibilidad, que es la virtud de la sana y correcta administración, porque ninguna regla, por más estudiada que haya sido, puede abarcar todas las manifestaciones de la realidad, ya que ésta siempre rebasa la norma.

La quinta consiste en la honestidad, que es la obligación de hacer transparente toda la acción gubernamental, a fin de que los ciudadanos sepan lo que hace el gobierno con sus impuestos, la manera en que elabora las políticas públicas y las implementa, e informa sobre su actuación.

Finalmente, la sexta orientación se enfoca en la rendición de cuentas complementada con la fiscalización. La primera es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida, de demostrar el desempeño y asumir las consecuencias en términos de las expectativas convenidas; en tanto que la segunda es la revisión sobre la probidad

de la actuación del servidor público y de los resultados obtenidos conforme al debido proceso y al cumplimiento de las leyes y la normativa.

Las seis orientaciones, funcionando en conjunto, generarán una administración eficaz, eficiente y proba.

Referencias bibliográficas

- Balzac, Honoré. (1968). *La comedia Humana. Escenas de la vida parisiense*, en Obras completas, Tomo II. Madrid. Aguilar.
- Bonnin, Charles-Jean. (2004). *Principios de administración pública*. México. FCE.
- Cámara de Diputados (2021). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf
- Cámara de Diputados (2018). *Ley de Planeación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Constant, Benjamín. (1989). *Escritos Políticos*, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Friedrich, Carl J. (1946). *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México. FCE. Sección de Obras de Ciencia Política.
- Gore, Al (1995). *Un gobierno más efectivo y menos costoso*. México. EDAMEX.
- Gómez Lara, Cipriano. (2006). *El debido proceso como derecho humano*, en González Martín, Nuria, Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau, Tomo II. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Havel, Václav. (1991) *La responsabilidad como destino*. México. FCE.

- Herrera Pérez, Agustín. (1991). *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. México, Carsa.
- LanzCárdenas, José Trinidad. (2006). *Las responsabilidades en el servicio público*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México, INAP.
- Lapalombara, J. y otros. (1970). *Burocracia y desarrollo político*, Biblioteca de psicología social y sociología, volumen 33. Buenos Aires, Paidós.
- Max Weber. (1969). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Tomo I. México, FCE.
- Meynaud, Jean. (1986). *La Tecnocracia, ¿Mito o realidad?*, Madrid. Tecnos.
- Montesquieu, Barón de. (1960). *El espíritu de las leyes*, Madrid, Biblioteca de Derecho y de Ciencias Sociales.
- National Archives (2019). *La Constitución de los Estados Unidos de América 1787*. <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos* https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1994) *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo funciona el espíritu empresarial al sector público*, Estado y Sociedad. Barcelona, Paidós.
- Secretaría de la Función Pública. (2019). *Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal*.
- Simmel, George y Wolff, Kurt. (1964). *The Sociology of George Simmel*. New York, Free Press.

Austeridad: diversos enfoques

José R. Castelazo*

*“La **Austeridad** en la Administración Pública significa racionalidad y equilibrio; focalizarse en lo necesario para mantener el Estado Social de Derecho fincado en el bienestar general”.*
El autor

Resumen: Este artículo es una revisión del significado de “Austeridad”. Los puntos de vista histórico, filosófico, técnico y político-administrativo nutren el análisis de la aplicación del concepto. El tema ha sido recurrente en la administración federal mexicana (2018-2024), como medio de sostenibilidad frente a la corrupción, y como base para la construcción del

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM; Maestro en Gobierno, U. de Manchester, U.K.; Diplomado en Liderazgo para el Cambio, J.F.K. School of Government, Harvard y Doctor en Derecho, UNAM. Profesor desde 1967 a la fecha en Instituciones Nacionales e Internacionales. Conferencista en universidades y en instituciones gubernamentales federales, locales y municipales. Ha publicado más de mil artículos en periódicos y revistas especializadas nacionales y extranjeras. Es autor de catorce libros, y coautor de cuatro más. Se ha desempeñado como Gerente de Sucursales de NAFINSA; Director General en diversas áreas del Gobierno Federal. Delegado Político en Iztacalco (1988-1994); Embajador de México en Costa Rica (1997), entre otros cargos públicos. Ha sido presidente del Instituto Político Nacional de Administración Públicos (IPONAP, 1981-1983), del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (1985-1988) y del Instituto Nacional de Administración Pública (Enero del 2008-Abril del 2014); Vicepresidente para América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, (IICA) 2008-2014; Fundador y Coordinador del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP), expresión regional del IICA (2012-2013). Fue integrante y Presidente del Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU, 2016-2018. Actualmente se desempeña como Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, en el Archivo General de la Nación y en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

marco legal de la “Ley Federal de Austeridad Republicana” (publicada el 19 de noviembre, 2019).

Palabras clave: austeridad, administración, economía, transformación, marco legal.

Austerity: diverse approaches

Abstract: This article is a review of the meaning of “Austerity”. A historical, philosophical, technical and political-administrative points of view nourishes the analysis of the application of the concept. The theme has been a recurrent item in the federal Mexican administration (2018-2024), as a mean of sustainability against corruption, and as a base for the assembly of the legal framework for the “Federal Republican Austerity Law” (published on November 19, 2019).

Keywords: austerity, administration, economy, transformation, legal framework.

Fecha de recepción del artículo: 20 julio 2021

Fecha de aceptación: 20 agosto 2021

Introducción

Austeridad..., una idea recurrente en el ámbito político-administrativo mundial que al estar asociada a circunstancias no escogidas ni deseables, llama al desasosiego y hasta la incertidumbre. Este ensayo intenta disipar la penumbra en torno a este **concepto** al revisar referencias histórico-filosóficas, antecedentes político-administrativos y aspectos técnicos, a fin de aproximarnos a lo que el actual régimen quiere decirnos cuando habla de “**Austeridad Republicana**”.

Enfoque filosófico

Gracias a la contribución de pensadores con diversas cosmovisiones en cada cultura alrededor del orbe a lo largo de los siglos, se entiende que la **Austeridad** es, sobre todo, un constructo ético. Acudamos a sólo algunos de los clásicos griegos que fundamentan nuestra cultura occidental.

Solón (638-558 a.C.), legislador y reformador, precursor de la democracia ateniense, afirma que la **Austeridad** es *una de las grandes virtudes de un pueblo inteligente*¹; **Sócrates** (470-399 a.C.), dice que *el secreto de la felicidad no reside en buscar más, sino ser capaces de disfrutar con menos*²; **Antístenes** (445-365 a.C.), fundador de la Escuela Cínica, borda sobre la *autarquía*³ (el más feliz es aquel con menos necesidades y preocupaciones)⁴, **Diógenes de Sinope** (412-423 a.C.), llevó al extremo su desprecio a la posesión de bienes materiales. **Platón** (427-347 a.C.), introduce una relación entre la política y la **Austeridad** al basarse en la crítica a la corrupción derivada del poder; en la *República* refiere a la moderación para contar con gobiernos sensatos⁵; **Aristóteles** (384-322 a.C.), en su “*Ética Nicomáquea*” propone: *La virtud es hábito voluntario, que en respecto nuestro consiste en una medianía tasada por la razón... es la medianía de dos extremos malos, el uno por exceso y el otro por defecto... la virtud halla y escoge lo que es medio*⁶; **Epicuro** (341-271 a.C.), se suma a Aristóteles en su “hedonismo racional”, en cuanto al planteamiento de medianía.⁷

También la **Filosofía Oriental** ofrece interesantes puntos de vista respecto al tema.

¹ SOLÓN, a propósito de la pertinencia de la Austeridad. Disponible en <https://akifrases.com/frase/130922>. Fecha de consulta: 20 de junio de 2021.

² Recordemos que no se dispone de obras escritas por Sócrates, las referencias a su pensamiento son resultado de las notas recogidas por sus discípulos.

³ En su esencia etimológica, la *autarquía* significa “bastarse por sí mismo”, en nuestra actualidad el término tiene una connotación economicista consistente en la cerrazón de los gobiernos a establecer relaciones comerciales o políticas con otros países.

⁴ Aunque no se dispone de obra escrita de este personaje, son numerosas las anécdotas en torno a él que dan cuenta de su posición ante la vida individual y social.

⁵ PLATÓN, *La República*. En esta obra son tan abundantes las referencias a la moderación, que resultaría impráctico incluir citas textuales; es recomendable consultar la versión ofrecida por la Universidad de Murcia, que presenta interesantes acotaciones. Disponible en <https://www.um.es/noesis/zunica/textos/Platon,Republica.pdf>. Fecha de la consulta 12 de junio de 2021.

⁶ ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, Cap. VI, Freeditorial (2016). Disponible en: <https://freeditorial.com/es/books/etica-a-nicomaco/related-books>. Fecha de consulta: 12 junio de 2021.

⁷ EPÍCURO, la versión completa de la *Carta a Meneceo* está disponible en <https://revistes.ub.edu>. Fecha de Consulta: 14 de junio de 2021.

En la antigua China encontramos la filosofía del erudito **Mo Zi** (468-391 a.C), quien se refirió expresamente a la **Austeridad** en el Estado al señalar que éste debe hacer el mejor uso de sus recursos humanos, materiales y financieros y no malgastarlos (discurso repetitivo a lo largo de los siglos). Incluso llegó a proponer una forma de sociedad gobernada por la **Austeridad** y la disciplina (pues) sin ella, el Estado sería incapaz de asumirse como austero.

La **sociedad japonesa** basa sus relaciones sociales en nueve principios: *honestidad, respeto, solidaridad, humildad, paciencia, lealtad, gratitud, armonía y, el que es de interés para este trabajo, “Taibou” (principio de austeridad)*, que para los nipones se entiende como:

*Mantener la sencillez en el modo de vivir y de trabajar implica realizar un uso moderado de lo que se tiene. La **Austeridad** es contraria al derroche... Una persona austera no necesita mostrar a los demás la buenaventura de la que está disfrutando, gastando y comprando cosas que realmente no necesita”⁸.*

En la filosofía del **Asia Central**, piso firme de las ramas religiosas del Lamanismo, el Jainismo y del Hinduismo, están contempladas las prácticas de **Austeridad**.

Incluso en el idioma sánscrito existe el término “Tapas”, que a lo largo del tiempo ha sido entendido como **“Austeridad”**, “mortificación”, “ascetismo” o “severidad”⁹. En el Budismo es una decisión personal que conduce a elegir entre prácticas más o menos austeras. El propio Buda-Sidharta Gautama, para llevar una vida de templanza, renunció por voluntad propia a diversas privaciones ¹⁰.

⁸ MARCOS, el autor del blog hace la siguiente reflexión: “Solo hace falta ir al palacio imperial de Kioto y entrar en el interior para ver cómo el que podía ser el hombre más rico de Japón no vivía rodeado de brillantes y espacios sobrecargados, sino más bien todo lo contrario. Vid. <https://www.descubriendojapon.com/cultura-japonesa/los-nueve-principios-la-sociedad-japonesa/>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2021.

⁹ HARA, Luis Alberto, *¿Qué es la Austeridad y por qué es Un Buen Camino Espiritual?* Disponible en <https://pijamasurf.com/2017/05/que-es-la-austeridad-y-por-que-es-un-buen-camino-espiritual/>. Fecha de consulta 15 de junio de 2021.

¹⁰ Ídem. El autor del blog concluye: *La austeridad verdadera es un estado de conciencia, no un mero abandono de lo material. No es un estado mental de renuncia de la abundancia del pensamiento o la experiencia, sino un silenciamiento de todo el ruido y de todo el hacinamiento para dejar que se manifieste la profundidad de lo que somos.*

En la **tradición judeo-cristiana** también encontramos frecuentes llamados a la **Austeridad**. En un pasaje del Nuevo Testamento descrito por **Lucas**, se relatan las respuestas que dio Jesús a distintos cuestionamientos:

El que tenga dos túnicas, que las comparta con el que no tiene; y el que tenga comida, haga lo mismo... a los recaudadores de impuestos les instruyó: no exijáis más de lo establecido... a los militares les recomendó: no hagáis extorsión ni os aprovechéis de nadie, sino contentaos con la paga¹¹.

Ya en nuestra Era, los teólogos **Agustín de Hipona** (354-430) y **Tomás de Aquino** (1225-1274), conocedores del pensamiento Helénico-Latino y formados en la ideología cristiana, se ocuparon de la **Austeridad** como una vía para alcanzar los beneficios que ofrecía la religión de sus respectivos momentos históricos. Al primero se le atribuyen las reflexiones:

*La **Austeridad** es la virtud que nos independiza de las cosas, que nos lleva a conformarnos con poco, (aquello) que nos mortifica nuestras ansias de poseer cosas y darnos gustos desordenadamente y nos limita a lo esencial ¹²...buscad lo que os sea suficiente; buscad eso nada más. Las demás cosas oprimen, no elevan; son un peso, no una honra¹³.*

El segundo recupera el pensamiento aristotélico del “justo medio” y señala que la virtud moral consiste en la realización de actos voluntarios dictados por la razón, la cual conduce a elegir “entre el exceso y el defecto” ¹⁴.

Tomás Moro plantea en su *Utopía* la virtud humana de “vivir según la naturaleza”, al afirmar:

¹¹ Op. cit., Evangelio de Lucas 3: 10-14. Disponible en: <https://www.bibliavida.com/lucas/3.html>. Fecha de consulta: 19 de junio de 2021.

¹² En internet, son abundantes las citas de esta alocución, sin embargo ninguna precisa la fuente original.

¹³ HIPONA, Agustín de, *Sermón 85, párrafo 6*. Disponible en: <https://www.augustinus.it/spagnolo/discorsi/index2.htm>, Fecha de consulta 20 de junio de 2021.

¹⁴ <https://www.e-torredabel.com/Historia-de-la-filosofia/Filosofiamedievalymoderna/SantoTomas/VirtudesMorales.htm>

El hombre que sigue el impulso de la naturaleza, tanto en lo que busca como en lo que rechaza, obedece a la razón... La naturaleza nos enseña y nos empuja a vivir con la mayor alegría y sin zozobra ¹⁵... nadie, por austero, inflexible, virtuoso o aborrecedor del placer que sea, impone trabajos, vigiliias y austeridad, sin imponer al mismo tiempo la erradicación de la pobreza y de la miseria de los demás ¹⁶.

De esta revisión se desprende que la **Austeridad** implica asumir decisiones, lo que la ubica en el ámbito de la Ética. En nuestros días, la **Austeridad** se asocia a los conceptos de sobriedad, seriedad, prudencia y discreción en el comportamiento de una persona que pretenda ser confiable y resulte serlo a los ojos de los demás y de sí mismo. Decidirse por la **Austeridad** como rasgo existencial, ha de cimentarse en una convicción individual, firme y sostenible. Tal condición resulta ser contraria a la simulación y a la trivialidad. Nos consta que la **Austeridad** se muestra y se demuestra a través de múltiples manifestaciones condensadas e interconectadas en la triada de **proposición-decisión-acción**. Hasta aquí, es posible identificar por lo menos cinco atributos en la materia:

Primero: la **Austeridad** es una idea de carácter universal, presente a lo largo de la Historia en las más diversas culturas en todas las latitudes.

Segundo: se trata de una actitud del ser humano impulsada por el libre albedrío, ya que implica la toma de decisión entre seguirla, moderarla o desdeñarla.

Tercero: se manifiesta cuando hay disponibilidad de recursos, justamente consiste en buscar el justo medio entre la mezquindad y el dispendio.

Cuarto: ante la escasez extrema, la **Austeridad** no es una decisión: es resignación, desesperación o rebeldía; en tal caso, individuos y grandes grupos sociales se enfrentan ante un imperativo de sobrevivencia.

¹⁵ Moro, Tomás, *Utopía*, libro segundo. Disponible en <https://biblioteca.org.ar/libros/300883.pdf>. Fecha de consulta 20 de junio de 2021.

¹⁶ Ídem.

Quinto: La *Ética Pública* no se predica, se practica. No puede ser producto de imposiciones, de consignas o de campañas demagógicas, ha de compartirse entre ciudadanos y autoridades; se trata de un involucramiento individual, social y gubernamental (la pandemia que inició en 2020 y aún no termina es un ejemplo de cooperación voluntaria y/o compulsiva de lo que se puede lograr entre gobierno, sociedad organizada y ciudadanía).

Enfoque histórico nacional

En el pasado de nuestro país hallamos diversidad de actitudes adoptadas por los sucesivos actores de nuestra Historia frente a la ***Austeridad***. Ya en la filosofía mesoamericana está presente la consciencia de moderación en los *Huehuetlahtōlli* (la palabra de los viejos), compilación de preceptos recogidos por Bernardino de Sahagún en el libro VI de su “Historia General de las Cosas de la Nueva España”, que nos habla de la humildad y la templanza de los “señores” prehispánicos ¹⁷.

Virreinato

En un sistema económico expoliador y corrupto, como lo fue durante trescientos años el establecido por España desde el descubrimiento de América, las cortes de la metrópoli y los “peninsulares” establecidos en las colonias estuvieron alejados de la ***Austeridad***, en detrimento de los estratos sociales considerados como “inferiores” ¹⁸.

Sin embargo, la Corona Española dictó diversas medidas de ***Austeridad*** al gobierno colonial, a través de “Instrucciones” entregadas a cada Virrey al inicio de su gestión o cuantas veces fuere necesario conforme al criterio de los monarcas. Entre estas “Instrucciones” destacan las asignadas al primer virrey **Antonio de Mendoza** (1535-1550).

¹⁷ SAHAGÚN, Bernardino, Disponible en https://kupdf.net/download/historia-general-de-las-cosas-de-nueva-espa-ntilde-a-tomo-ii-de-bernandino-de-sahagun-pdf_58f92e26dc0d60fb6dda9822_pdf. Fecha de consulta 22 de junio de 2021.

¹⁸ A partir de los “Criollos”, hijos de peninsulares nacidos en América, se cuentan más de veinticinco estratos en la escala social novohispana. Vid. <https://www.meridadeyucatan.com/castas-coloniales-mexico/>. Consultada el 24 de junio de 2021.

Primera... *Notificar a los oidores una Real Cédula según la cual se les recortaba el salario de 2000 ducados cada año a 500.000 maravedís*¹⁹, *bajo el razonamiento de que la economía novohispana y los precios de los productos se habían estabilizado*²⁰.

Segunda... *Examinar el funcionamiento de la estructura institucional establecida en Nueva España juzgando su efectividad y si correspondía a las necesidades de la “república” (el pueblo) y, sobre todo, de la Corona... Se requería, siempre con la finalidad de recortar los gastos, que el virrey vigilase sobre el número de los corregidores proveídos y sobre sus salarios*²¹.

Y así siguieron decenas de Instrucciones para subsecuentes Virreyes. Todas destacan intenciones de **Austeridad** gubernamental, siempre insuficientes para aminorar el dispendio, en detrimento de la población explotada en las encomiendas, los obrajes, y las minas, es decir, sometida a la pobreza.

Por otra parte, entre los religiosos llegados a la Nueva España para evangelizar a los pobladores originarios, la **Austeridad** de los monjes constituyó un poderoso ejemplo moral: dos personajes emblemáticos de la **Austeridad** voluntaria en el México colonial fueron **Toribio de Benavente** (1482-1569) históricamente conocido como “Motolinia”²² y **Sebastián de Aparicio**

¹⁹ MERLUZZI, Manfredi, *Los virreyes y el gobierno de las Indias. Las instrucciones al primer virrey de Nueva España (siglo XVI)*, en el dossier *La importancia de los virreyes de Indias por la Monarquía Hispánica*. Disponible en: <https://revistas.uam.es/librosdelacorte/article/download/8286/8620/17895>. (se trataba de un drástico 33%, que en nuestros días equivaldría a un descuento aproximado a \$50,000 pesos mexicanos mensuales (Nota del autor con datos de [http://diccionario.sensagent.com/Ducado%20\(moneda\)/es-es/](http://diccionario.sensagent.com/Ducado%20(moneda)/es-es/), y Banco de México, Sistema de Información Económica, disponible en <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=tip&idioma=sp>). Consultadas el 22 de julio de 2021.

²⁰ MERLUZZI, Op. cit.

²¹ Ídem.

²² El Gran Diccionario Náhuatl, Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la UNAM, Edición Web CEN-UNAM, refiere cuatro significados para el vocablo náhuatl “motolinia”: pobre, miserable, menesteroso, menguado. Vid.

(1502-1600) que renunció a su fortuna para unirse a la Orden Franciscana²³.

Durante mediados del siglo XVII la casa de los Habsburgo, es sustituida por los Borbones en España y sus colonias, quienes se concebían como un poder absoluto y jefes incuestionables del Estado, de tal suerte que fue necesario contribuir e introducir las llamadas “Reformas Borbónicas” con el fin de fortalecer a la metrópoli en todos los sentidos: acrecentar y mantener el control político-administrativo y militar; ordenar y regular el comercio; centralizar el manejo de las finanzas y **combatir la corrupción** mediante prácticas selectivas en los hechos (modificaciones en la denominación, funciones y jerarquía del poder administrativo, en un territorio reordenado por Intendencias en lugar de las Provincias). En otras palabras se “profesionalizó” al gobierno y al ejército.

No obstante, tanto Europa como España ya iban en declive frente a la energía americana alimentada por la Ilustración, la Revolución Francesa y el hecho de que muchos sectores de la economía ya eran autosuficientes.

Todo ello aceleró un imparable cambio que ya estaba sembrado en una sociedad altamente diferenciada entre los españoles, los criollos, los mestizos y los indígenas²⁴.

En los albores del Siglo XIX persistían marcadas diferencias entre las clases sociales, determinadas por las condiciones económicas: por linaje, por la diversidad de títulos nobiliarios (adquiridos por mérito o comprados)

²³ Se dice que la fortuna de Sebastián de Aparicio era de tal magnitud que le fue suficiente para comprar los terrenos que en la actualidad ocupan las colonias Chapultepec Morales, Anzures y Polanco, en la demarcación Miguel Hidalgo, y la Ex Hacienda del Rosario en Azcapotzalco de la Ciudad de México, así como minas y tierras en Zacatecas. Vid. https://www.corazones.org/santos/sebastian_deaparicio.htm. Fecha de consulta: 27 de junio de 2021.

²⁴ ANES, Gonzalo, *El antiguo régimen: los Borbones*, 2ª. Ed., Madrid, Alianza Editorial - Alfaguara, 1976, 516 página y ss. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Reformas_borb%C3%B3nicas_en_Nueva_Espa%C3%B1a Fecha de consulta: 13 de julio de 2021.

y aún por los cargos gubernamentales (también con la posibilidad de conseguirse por méritos o por ser vendido al mejor postor) ²⁵.

Una visión externa, la de **Alexander Von Humboldt**, confirma la persistencia de la asimetría socioeconómica de entonces:

Méjico es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de caudales, civilización, cultivo de la tierra y población... La arquitectura de los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mugeres, el aire de la sociedad; todo anuncia un extremo de esmero, que se contrapone extraordinariamente a la desnudez, ignorancia, y rusticidad del populacho ²⁶.

El **Pensador Mexicano**, en su “Periquillo Sarniento”, describe fiel y críticamente las condiciones sociales de la época, además reitera el llamado a la conciencia y aconseja adoptar la **Austeridad** como forma de vida ²⁷. Ya durante la guerra de Independencia, **José María Morelos** llama a la igualdad a través de la Ley, al asentar en el artículo 12° de “Los Sentimientos de la Nación” (1812-13):

... Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia ²⁸.

²⁵ La venta de títulos y cargos fue iniciada y promovida incluso por los reyes españoles, Habsburgo o Borbones, como una fuente de ingresos para atender las necesidades de la Corte. Un minucioso análisis de este tema se halla en la obra de Antonio JIMÉNEZ Estrella, *Poder, dinero y ventas de oficios y honores en la España del Antiguo Régimen: un estado de la cuestión*. Publicado por la Universidad de Granada, España. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/CHMO/article/download/39238/37834/>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2021.

²⁶ HUMBOLDT, Alexander Von, *Ensayo político sobre el reino de Nueva-España*, libro II, cap. 6. Disponible en http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080012467_C/1080012467_T1/1080012467_MA.PDF

²⁷ FERNANDEZ de Lizardi, José Joaquín. *El Periquillo Sarniento*, versión resumida del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Disponible en <https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/438/1/images/periquillo.pdf>. Fecha de consulta: 27 de junio de 2021.

²⁸ MORELOS, José María. *Sentimientos de la Nación*, artículo 12. Disponible en <http://congresogro.gob.mx/LX-LEGISLATURA/images/Documentos/sentimientos.pdf>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2021.

Una vez consumada la Independencia, las propensiones de los sucesivos gobiernos de México oscilaron entre el boato y la penuria en un joven país constantemente amenazado por las potencias europeas y por los Estados Unidos, agravado por la inestabilidad resultante de las frecuentes asonadas, derrocamientos, reelecciones y toda clase de turbulencias políticas... Desde la coronación de **Agustín de Iturbide** como “emperador” sus adeptos de círculos cercanos pudieron gozar de lujos y frivolidades como fastuosos saraos y arcos triunfales²⁹, mientras que el grueso de la población contaba apenas con los recursos elementales de subsistencia. Como se puede apreciar en la vasta obra de Abelardo Villegas³⁰, el siglo XIX mexicano se pudiera entender a través de la biografía de 3 personajes: **Antonio López de Santa Anna**³¹, **Juárez**³² y **Porfirio Díaz**³³.

Mención aparte se reserva al Presidente Juárez, al ser considerado como paradigma de la honradez. Es célebre su alocución ante la X Legislatura del estado de Oaxaca, durante la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones:

Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía

²⁹ VÁZQUEZ Mantecón, María del Carmen, *Las fiestas para el libertador y monarca de México Agustín de Iturbide, 1821-1823*. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26202008000200002. Fecha de consulta: 28 de junio de 2021.

³⁰ *LABERINTOS del liberalismo*, Miguel Ángel Porrúa; Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos (CCYDEL), c1995, Varios autores: Beuchot Puente, Mauricio Hardie; Guerrero Guerrero, Ana Luisa; Orozco, José Luis; Sosa, Ignacio; Villegas, Abelardo; y Villegas Revueltas, Silvestre.

³¹ GONZÁLEZ Pedrero, Enrique. País de un solo hombre: El México de Santa Anna. Vol. I., La ronda de los contrarios; Vol. II. La sociedad del fuego cruzado y vol. III. El brillo de la ausencia, México, FCE, 1993-1997

³² SIERRA, Justo, *Juárez Su Obra Y Su Tiempo*, Sepan Cuantos, Editorial Porrúa S.A. de C.V 1906-2004.

³³ Ver principalmente a Tello Díaz, Carlos y sus libros “*El exilio: un relato de familia, Delbolsillo, p.p. 432, (1993), Porfirio Díaz, su vida y su tiempo: La guerra 1830-1867, CONACULTA, p.p. 632, (2009).*

*que proporciona la retribución que la ley haya señalado.*³⁴

Siglo XX

Las abismales diferencias socioeconómicas, ahondadas en la última etapa del régimen porfirista, encontraron en la sociedad mexicana una única salida: la lucha armada iniciada en 1910 (Madero, Villa, Zapata, Carranza –todos asesinados–), la cual se prolongó durante más de diez años, sumiendo al país en más graves condiciones de carencias que obligaban a vivir en una **Austeridad** constante y a los sucesivos gobiernos, los cuales reaccionaron persistentemente sin encontrar el tiempo ni el espacio para prevenir, actuar y evaluar. Así la administración del país y su control se complicó enormemente; el gasto corriente y de inversión se fue por los cielos y su control no obedeció en tiempo y forma para mantenerlo dentro de límites manejables, lo que permitió, desafortunadamente, multiplicar también la corrupción junto con su hermana la impunidad. Hay que recordar que entre 1900 y el año 2000 la población mexicana se multiplicó 8 veces, lo que reafirma la complejidad enfrentada.³⁵

Así las cosas, el siglo XX podría subdividirse en etapas que permiten entender el conjunto: las tareas de la *reconstrucción jurídica y política* (Carranza); *la paz social y la estabilidad socioeconómica* (Obregón, Calles, Cárdenas, Ávila Camacho); el *crecimiento estabilizador* (Miguel Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos, Díaz Ordaz, Echeverría); la transición al neoliberalismo (López Portillo, Miguel de la Madrid); la asunción del neoliberalismo en el mundo y en México (Salinas, Fox, Calderón y Peña). Todos estos gobiernos pretendieron ser austeros, los más por razones demagógicas y para justificar razones económicas.

³⁴ JUÁREZ, Benito, Discurso ante la X Legislatura del Estado de Oaxaca. 500 años de Historia de México en Documentos. Disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1852_153/Discurso_pronunciado_por_Benito_Juarez_gobernador_del_estado_de_Oaxaca_ante_la_X_Legislatura_al_abrir_el_primer_periodo_de_sus_sesiones_ordinarias.shtml. Fecha de consulta 29 de junio de 2021.

³⁵ Martínez Stone, Claudia Monserrat, UNAM, Facultad de Economía. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/MartinezSCM/anteced.pdf>. Fecha de consulta 23 de julio de 2021.

En la primera tanda, y en la conocida época del *desarrollo estabilizador*, el único régimen que destaca como austero es el de Adolfo Ruiz Cortines. En su discurso de toma de posesión (01/12/52), prometió:

*Perfeccionaremos los sistemas de recaudación y exigiremos absoluta honradez en los causantes y en los agentes fiscales... La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública de México... Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores, y al efecto, ya promovemos ante vuestra soberanía las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados para la imposición de castigos ejemplares... Reitero mi exhortación a la colectividad entera para que coadyuve a la moral administrativa y pública; y que será inflexible con los servidores públicos que se aparten de la honradez y de la decencia*³⁶.

La gestión de Ruiz Cortines fue reconocida por su sucesor, **Adolfo López Mateos**; en su mensaje inaugural afirmó:.. *Recibimos la jefatura de la Administración Pública del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, que marcó a su régimen un ejemplo constante de honestidad, laboriosidad y patriotismo*³⁷.

Nunca antes y nunca más se ha dado un reconocimiento a la **Austeridad** en un cambio de estafeta presidencial.

Efectivamente, con el neoliberalismo se materializó la ideología debilitadora del Estado al sujetarlo a ser un mero regulador y por el contrario aumentar la importancia del mercado... y de sus controladores. Esta circunstancia obligó a “Programas de **Austeridad**” destinados a debilitar

³⁶ RUIZ Cortines, Adolfo, *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*. Disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1952_253/Discurso de Toma de Protesta como Presidente de Ad 1256.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1952_253/Discurso_de_Toma_de_Protesta_como_Presidente_de_Ad_1256.shtml), Fecha de consulta 30 de junio de 2021.

³⁷ LÓPEZ Mateos, Adolfo, *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*. Disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1958_247/Discurso de Toma de Protesta como Presidente de Ad 1228.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1958_247/Discurso_de_Toma_de_Protesta_como_Presidente_de_Ad_1228.shtml). Fecha de consulta 20 de junio de 2021.

al Estado, creando la mayor tasa de desigualdad que se haya documentado en la humanidad, tanto entre las personas, como entre las regiones y países que las integran³⁸.

Como hemos visto, la política de **Austeridad** en los sucesivos gobiernos ha sufrido los vaivenes provocados por las actitudes de los responsables del gobierno agregadas a las circunstancias o presiones económicas de índole internacional.



ENFOQUE TÉCNICO POLÍTICO ADMINISTRATIVO

Una posible explicación a la existencia del efecto **Austeridad**-dispendio-**Austeridad**, es la falta de una visión de Estado sumada a una directriz técnica, que garanticen su trascendencia como *política gubernamental*, más allá de los relevos constitucionales en la Administración Pública Federal.

Tres visiones de **Austeridad**

En el sentido técnico es posible identificar por lo menos tres derroteros con probabilidad de adoptar alguna de tres opciones situaciones que ameriten emitir y realizar medidas de **Austeridad**.

³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, a propósito de la Austeridad “liberal” <https://www.oecd.org/economy/desigualdad-de-ingresos-9789264300521-es.htm> Fecha de consulta 14 de julio de 2021.

El cuadro siguiente ilustra esta afirmación³⁹:



La **Austeridad** con una orientación *pesimista* se presenta en momentos de aguda escasez; tal situación provoca la ausencia de opciones que puede conducir a la pérdida de esperanza, a la abulia y finalmente a la indolencia.

Por el contrario, es *optimista* cuando se decide adoptar medidas de **Austeridad** en un ambiente donde se percibe abundancia. Esta probabilidad generalmente enfrenta posiciones de resistencia con posibilidades de derivar en conflictos sociales⁴⁰.

La tercera opción, es la del “**justo medio**”, esto es *equilibrada*: aquella adecuada a la realidad, considerando los distintos factores y sus efectos mutuos, en un entramado observable y modificable desde un enfoque

³⁹ Todos los cuadros incluidos en este artículo son resultado de investigaciones y reflexiones propias.

⁴⁰ La investigación de Isabel Ortiz, et. al., *World Protests 2006-2013*, publicado por The Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung, New York, da a conocer que durante el periodo 2006-2013, tuvieron ocasión 843 manifestaciones alrededor del mundo, de estas 488 se oponían expresamente contra medidas de austeridad de corte neoliberal y 164 se expresaron directamente en contra del Fondo Monetario Internacional y del Banco Central de Europa. Disponible en [https://policydialogue.org/files/publications/papers/World Protests 2006-2013-Complete and Final 4282014.pdf](https://policydialogue.org/files/publications/papers/World%20Protests%202006-2013-Complete%20and%20Final%204282014.pdf), Consultada el 9 de julio de 2021.

sistémico⁴¹, con ello se alcanzaría el *equilibrio* entre las variables económicas, sociales y políticas.

Redefinir la gestión pública insertándola en un ámbito de **Austeridad**, implica inducir la **congruencia** entre la *política*, la *economía* y la *técnica*, sumada a cualidades personales y profesionales como lo son la *capacidad*, el *compromiso* y *responsabilidad*, como se ilustra a continuación:



La **Austeridad Institucional Administrativa** requiere de construir un Sistema Institucional sustentado en la Responsabilidad y la Ética Pública, conducentes a la puesta en práctica de **Políticas Gubernamentales, Políticas Públicas y Políticas Ciudadanas**. Una expresión de esta propuesta está representada en la construcción de triángulos virtuosos:

⁴¹ El pensamiento sistémico consiste en integrar, en los procesos de conocimiento, análisis, conclusiones, propuesta de soluciones, toma de decisiones y puesta en práctica de acciones, considerando la interacción de cada uno de los elementos componentes del sistema entre sí y con el entorno. En el caso de la Administración Pública deben considerarse de manera sustantiva los subsistemas: socio-económico y político-legal.

TRIÁNGULOS VIRTUOSOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



A lo largo de este ensayo se han abordado conceptos filosóficos que sustentan a la Ética Pública; en tal virtud es momento de referirnos a las responsabilidades:

La Responsabilidad, la Ética Pública y la Política, constituyen la base de la **Austeridad** de todo gobierno.

La *Responsabilidad* es un principio y una obligación constitucional, legalmente establecida. La *responsabilidad social, política y administrativa*, constituyen deberes ineludibles y su incumplimiento puede acarrear hasta sanciones penales.

La **primera responsabilidad** está vinculada a la estabilidad socioeconómica y política y atender la exigencia de disminuir la pobreza que abrumba y desespera a millones de nuestros compatriotas; ello obliga a destinar el gasto y las inversiones a la atención de necesidades y demandas legítimas de la población, a garantizar la seguridad estructural para el ejercicio pleno de las libertades, que se correlaciona con una *justicia imparcial y expedita*.

La **segunda responsabilidad** reside en la creación de

un marco jurídico capaz de involucrar al ciudadano corresponsable en la toma de decisiones y su implementación sociogubernamental, con el fin de construir diques a la corrupción y no permitir la impunidad.

La **tercera responsabilidad** consiste en desarrollar una administración pública confiable por sus resultados, con rendición de cuentas clara y oportuna, transparente y sobre todo una calidad en los efectos positivos, en los hechos cotidianos como son la infraestructura educativa, la de salud, la de comunicaciones, la de movilidad, entre otras. Esto hace imperativo la puesta al día de la *planeación*, la *dirección*, la *coordinación* y el *control* de las instituciones públicas, de los tres órdenes de gobierno, de los tres poderes públicos y con la sociedad organizada en sus estratos múltiples.

Un **gobierno responsable debe ser austero**, ser capaz de identificar con precisión el gasto público productivo, el necesario e indispensable. No debe incurrir en una propaganda y publicidad costosa y fugaz, debe evitar el culto a la personalidad que siempre desgasta al gobernante y atrofia la cultura política de la comunidad.

De ahí que la Administración Pública tenga una oportunidad para erigirse como ejemplo de **Austeridad**. Su posición de autoridad, los recursos públicos que gestiona, los millones de servidores públicos que integra con empleo pleno, la posible trascendencia de los programas socioeconómicos que maneja, la indudable influencia y fuerza legítima y legal que representa, entre otros aspectos, la califican como un ente idóneo, sobre todo en el propósito de atajar la corrupción, fenómeno tan dañino que ha logrado desarticular a la República.

La Austeridad como Política Gubernamental

Hoy en día, la **Austeridad** se ha convertido en *política gubernamental*, por lo tanto su puesta en marcha y sostenimiento como tal, debe integrar de manera sistémica los siguientes elementos: Propósito, Normas, Estructura, Programas, Prácticas, Participación Social, Evaluación, elementos que se examinan a continuación:

Propósito

La instrumentación de la **Austeridad** naturalmente radica en gastar menos, pero sobre todo en gastar mejor al ser capaces de establecer prioridades por cada una de las dependencias y entidades; gastar con claridad; gastar con honestidad, y principalmente con productividad social, es decir, aquella apta para integrar, armonizar, organizar el esfuerzo colectivo; aquella que acometa con eficacia el cometido de reducir la desigualdad y con ello abatir la pobreza y la ignorancia.

Normas

La **Austeridad** gubernamental requiere de un marco de actuación que le permita cumplir a cabalidad con las premisas que plantea con el fin de constituirse en ejemplo de comportamiento y desempeño para el bien del país.

La **Austeridad** instaurada por el Ejecutivo Federal se sustenta en una serie de ordenamientos:

- La **Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos**. (12 de abril de 2019) da claridad en el mensaje político: “ningún servidor público puede recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República”.
- El **Memorándum del 3 de mayo de 2019**⁴² que representa una conjugación de convicciones resumida en la frase de que: “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre...”, un mensaje más de **Austeridad**.
- **El Plan Nacional de Desarrollo**, publicado el 12 de julio 2019, se estructura a través de tres ejes: Política y Gobierno; Política Social, y Economía. Este documento sitúa a la **Austeridad** como una política transversal.

⁴² Dirigido a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

- El **Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024**, publicada el 30 de agosto de 2019. Se fundamenta en valores y principios entre los cuales destacan la responsabilidad del Estado para proteger los derechos sociales e individuales; la racionalidad, la transparencia y publicidad de sus procederes. En todo el texto está presente la intención de mantener el interés general sobre el particular. Los conceptos clave a lo largo del documento son: la **Austeridad Republicana**; la Corrupción/Anticorrupción; la Impunidad/Castigo, y por supuesto, la Gestión en la Administración Pública.
- La **Política Nacional Anticorrupción** incluye entre sus objetivos el de evitar la arbitrariedad y el abuso de poder y desarrollar un control social para impedir la corrupción. La prioridad 16 enuncia el desarrollo de políticas de transparencia “proactiva” y de “gobierno abierto” que no sólo previene un mal uso de los recursos sino que garantiza con ello la práctica de la **Austeridad** en la Administración Pública.
- Atención especial amerita la **Ley Federal de Austeridad**, documento que guía y da sentido a la política de “**Austeridad Republicana**”, destinada a lograr una administración pública, capaz, racional, informada, sensible, eficiente, eficaz y, sobre todo, honesta.

Estructura

La estructura está cimentada en dos Secretarías de Estado: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública apoyada por los Órganos Internos de Control en cada dependencia; así como las propias instituciones responsables de aplicar las medidas establecidas en la normatividad de la “**Austeridad Republicana**”.

Programas

Los programas específicos de **Austeridad** se aplican de manera transversal en los programas institucionales. Esto tiene sentido, ya que la **Austeridad** incide precisamente en el desempeño y resultados de la labor de los servidores públicos en sus respectivas dependencias.

Prácticas

Están planteadas en el “*Decreto por el que se establecen las medidas de **Austeridad** que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*”.⁴³

Participación convencida

La política de **Austeridad Republicana** debe contar con la participación de quienes trabajan en el sector público; demanda un cambio radical en sus actitudes, toda vez que no sólo se depende de la voluntad del primer mandatario, sino que la esencia de la **Austeridad** radica en quienes laboran en el gobierno. Para el efecto, es cierto que al personal se le enseña y capacita, se le hace consciente de sus facultades, así como de los alcances y limitaciones de sus atribuciones, pero es fundamental que comprenda la trascendencia del trabajo en equipo; la necesidad de la eficiencia y la eficacia de sus acciones; que perciba con claridad las consecuencias de sus decisiones y actitudes, de la seriedad que imprime a sus funciones y el compromiso que han contraído con la población. Que aquilaten el valor de la honradez, conjuntamente con el del orgullo y la dignidad de servir. Finalmente que adviertan los perjuicios y consecuencias de delitos consistentes en servirse de los recursos públicos o ponerse a las órdenes de intereses particulares. **En síntesis, la Austeridad Gubernamental y la Ética Pública deben servir de factores de convencimiento a los servidores públicos.**

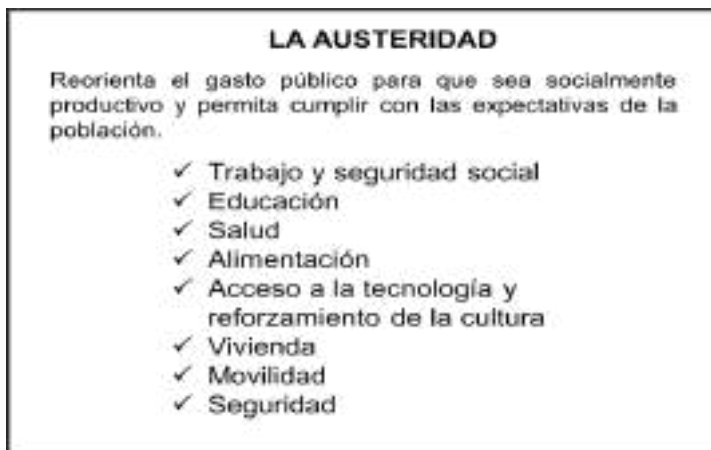
⁴³ Diario Oficial de la Federación del 23 de abril de 2020. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020. Fecha de consulta: 30 de junio de 2021.

Evaluación institucionalizada, social y política

El responsable de las instituciones nacionales debe estar alerta a las posibilidades del éxito o fracaso de su programa de gobierno, así de esta manera deberá de aceptar la evaluación objetiva ⁴⁴, tanto interna como externa, a fin de replicar las acciones con resultados positivos y corregir o desechar aquellos factores que impidan el cumplimiento de la política de **Austeridad Republicana**.

La Austeridad en la Administración Federal 2018-2024

Encontramos que la **Austeridad**, es una convicción persistente del actual régimen y cruzada personal del primer mandatario quien la ha venido expresado desde las dos campañas políticas emprendidas antes de alcanzar la primera magistratura ⁴⁵.



⁴⁴ Una severa evaluación de los programas sociales que se han visto reducidos por causa de las medidas de austeridad es la efectuada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el que observa de los 17 programas considerados prioritarios, el diseño se definió a la par de la implementación y de su ejecución lo que ocasionó que se contara con poca infraestructura y recursos humanos insuficientes, en medio de la política de austeridad a lo largo del año. Vid. NAKAR, Olinka, et. Al. *Programas de la 4T, Austeridad Mata Calidad*. Disponible en <https://www.ejecentral.com.mx/programas-de-la-4t-austeridad-mata-calidad/>. Fecha de consulta: 21 de junio de 2021.

⁴⁵ López Obrador, Andrés Manuel, Entrevista en el Wilson International Center el 11 de octubre de 2011, relativa a la Austeridad <https://www.wilsoncenter.org/event/dialogues-mexicodialogos-con-mexico-featuring-andres-manuel-lopez-obrador> Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.

En este contexto, no es menor el propósito de ahorrar en lo superfluo para invertir en lo prioritario. La nueva Ley procura cercar de manera ostensible el abuso de poder, el cual, entre otras cosas, ofende por el despilfarro que supone y finalmente por la incontinencia de la corrupción.

Planteado así, el espíritu de la “**Austeridad Republicana**” radica, finalmente, en recuperar la conducción política del país, al ejercerse una autoridad decidida a favorecer el interés general. Se parte de la percepción de que los privilegios no son producto de una cultura de trabajo y esfuerzo perseverantes, sino que se sustentan en aprovechar los vacíos de organización social y de las leyes que medran contra de las mayorías y por lo tanto actúan en favor de intereses tan inconsistentes como inconfesables.

Por lo descrito, la **Austeridad Republicana** encontrará, sin duda, dificultades y opositores, al no tratarse tan sólo de ahorrar para no gastar el presupuesto de todos nosotros, sino de utilizarlo en tareas socialmente incuestionables que realmente sumen para superar los índices de desigualdad y pobreza que tanto nos debilitan en nuestra identidad y fortaleza.

Corolario

La **Austeridad** es inherente al ser humano desde el momento en que adquiere la capacidad de elegir racionalmente.

La **Austeridad** se ha desplegado a través de la Historia en todas las culturas del planeta.

En la historia de México, las administraciones públicas han oscilado entre la **Austeridad** y el dispendio, en un proceso dialéctico no siempre racional.

La expresión más completa de la **Austeridad** es la del “justo medio”, ya que es resultado de la evaluación de las variables y la consecuente toma de decisiones.

La **Austeridad Republicana** es una decisión del titular del Ejecutivo Federal, cuyo propósito es racionalizar el gasto público para canalizarlo hacia los sectores de población que han permanecido lejos de participar en el desarrollo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Sectoriales, el Programa Nacional contra la Corrupción, constituyen elementos que aportan parámetros e indicadores que le brindan viabilidad a la **Austeridad Republicana** con el fin de coadyuvar a lograr una justa distribución de la riqueza del país. Así se confirma una actitud comprometida de la Administración Pública Federal con toda la población.

La **Austeridad** es una obligación legal; ya se cuenta con el marco normativo al que se debe ajustar el desempeño gubernamental, el cual, por supuesto, es y será modificable de acuerdo con las condiciones del desarrollo del país.

La **Austeridad** es un programa evaluable en el tiempo. Sus efectos habrán de ser ponderados a través de resultados de productividad social, medida por indicadores: por el trabajo y las condiciones de seguridad social que tenga la mayoría de la población; por la seguridad pública que disfruten en sus personas, en sus ciudades, en sus casas; por la cantidad y calidad de la educación de niños y jóvenes de ambos sexos; por la salud vinculada a la alimentación; por la vivienda relacionada con la movilidad y la libertad de tránsito; por la confianza que se deposite en las instituciones; por el acceso a la cultura popular, a la tecnología y a las más elevadas expresiones de la civilización.

Para asegurar la estabilidad, la política de **Austeridad** debe proponerse y ser integradora, justa, es decir equitativa y productiva. De otra manera pierde el equilibrio indispensable para fortalecer los avances del país.

Esta racionalidad se puede diseñar dentro de una ruta de aproximación paulatina y ordenada a partir de que los temas de desarrollo social están sujetos a la disposición suficiente y oportuna de recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos al alcance de un poder político legitimado por todos los flancos: ¿será posible ponderar la posibilidad de convertir los anhelos, esperanzas y decisiones del gobierno en sólidos consensos que permitan la transformación deseada?

La tarea es compleja y necesariamente difícil. Se requiere comprender que estamos ubicados en un espacio global, intercomunicado como nunca antes; el mundo es un lugar

que se replica al interior de cada país, donde coexisten y eventualmente conviven comunidades plurales, diversas en costumbres y culturas, con distintas cosmovisiones, pero quizá unidas por nuevos valores comunes de convivencia, más igualitarios, más incluyentes, más respetuosos, más dispuestos a cooperar que a competir.

Se demanda un equilibrio racional entre las restricciones y el gasto necesario para el funcionamiento del gobierno. La sociedad mexicana no puede permitir que se vean frustradas sus expectativas de desarrollo, individual, comunitario, social y nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ANES, Gonzalo. El antiguo régimen: los Borbones, 2ª. Ed., Madrid, Alianza Editorial -Alfaguara, 1976, p, 516 y ss. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Reformas_borb%C3%B3nicas_en_Nueva_Espa%C3%B1a Fecha de consulta: 13 de julio de 2021. Cita (24)

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, Cap. VI, Freeditorial (2016). Disponible en: <https://freeditorial.com/es/books/etica-a-nicomaco/related-books> Fecha de consulta: 12 junio de 2021. Cita (6)

CRIOLLOS, hijos de peninsulares nacidos en América, se cuentan más de veinticinco estratos en la escala social novohispana. Vid. <https://www.meridadeyucatan.com/castas-coloniales-mexico/>. Consultada el 24 de junio de 2021. Cita (18)

DE APARICIO, Sebastián. https://www.corazones.org/santos/sebastian_deaparicio.htm. Fecha de consulta: 27 de junio de 2021. Cita (23)

DIARIO Oficial de la Federación del 23 de abril de 2020. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020. Fecha de consulta: 30 de junio de 2021. Cita (43)

EPÍCURO, la versión completa de la *Carta a Meneceo*. Disponible en <https://revistes.ub.edu> Fecha de Consulta: 14 de junio de 2021. Cita (7)

FERNANDEZ de Lizardi, José Joaquín. *El Periquillo Sarniento*, versión resumida del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Disponible en <https://inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/438/1/images/periquillo.pdf>. Fecha de consulta: 27 de junio de 2021. Cita (27)

GONZÁLEZ Pedrero, Enrique. País de un solo hombre: *El México de Santa Anna*. Vol. I., *La ronda de los contrarios*; Vol. II. *La sociedad del fuego cruzado* y vol. III. *El brillo de la ausencia*, México, FCE, 1993-1997 Cita (31)

GRAN Diccionario Náhuatl, Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la UNAM, Edición Web CEN-UNAM, 2018. Cita (22)

HARA, Luis Alberto, *¿Qué es la Austeridad y por qué es Un Buen Camino Espiritual?* Disponible en <https://pijamasurf.com/2017/05/que-es-la-austeridad-y-por-que-es-un-buen-camino-espiritual/>. Fecha de consulta 15 de junio de 2021. Cita (9)

HARA, Luis Alberto. *Evangelio de Lucas 3: 10-14*. Disponible en: <https://www.bibliavida.com/lucas/3.html>. Fecha de consulta: 19 de junio de 2021. Cita (11)

HIPONA, Agustín de, *Sermón 85, párrafo 6*. Disponible en <https://www.augustinus.it/spagnolo/discorsi/index2.htm>, Fecha de consulta 20 de junio de 2021. Cita (13)

HUMBOLDT, Alexander Von, *Ensayo político sobre el reino de Nueva-España*, libro II, cap. 6. Disponible en http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080012467_C/1080012467_T1/1080012467_MA.PDF. Cita (26)

JIMÉNEZ Estrella, Antonio. *Poder, dinero y ventas de oficios y honores en la España del Antiguo Régimen: un estado de la cuestión*. Publicado por la Universidad de Granada, España. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/CHMO/article/download/39238/37834/>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2021. Cita (25)

JUÁREZ, Benito, *Discurso ante la X Legislatura*, Estado de Oaxaca: 500 años de Historia, de México en Documentos. Disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1852_153/Discurso_pronunciado_por_Benito_Juarez_gobernador_del_estado_de_Oaxaca_ante_la_X_Legislatura_al_abrir_el_primer_periodo_de_sus_sesiones_ordinarias.shtml. Fecha de consulta 29 de junio de 2021. Cita (34)

LABERINTOS del liberalismo, Miguel Ángel Porrúa; Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos (CCYDEL), c1995, Varios autores: Beuchot Puente, Mauricio Hardie; Guerrero Guerrero, Ana Luisa; Sosa, Ignacio; Orozco, José Luis; Villegas, Abelardo; y Villegas Revueltas, Silvestre. Cita (30)

LÓPEZ Mateos, Adolfo, *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*. Disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1958_247/Discurso_de_Toma_de_Protesta_como_Presidente_de_Ad_1228.shtml. Fecha de consulta 20 de junio de 2021. Cita (37)

LÓPEZ Obrador, Andrés Manuel, *Entrevista en el Wilson International Center el 11 de octubre de 2011*, relativa a la Austeridad <https://www.wilsoncenter.org/event/dialogues-mexicodialogos-con-mexico-featuring-andres-manuel-lopez-obrador> Fecha de consulta: 14 de julio de 2021. Cita (45)

MARCOS autor del blog, Cultura Japonesa, <https://www.descubriendojapon.com/cultura-japonesa/los-nueve-principios-la-sociedad-japonesa/>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2021. Cita (8)

MARTÍNEZ Stone, Claudia Monserrat, UNAM, Facultad de Economía. Disponible en <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/MartinezSCM/anteced.pdf>. Fecha de consulta 23 de julio de 2021. Cita (35)

MEMORÁNDUM del 3 de mayo de 2019, Cita (42)

MERLUZZI, Manfredi, *Los virreyes y el gobierno de las Indias. Las instrucciones al primer virrey de Nueva España (siglo XVI)*, en el dossier: *La importancia de los virreyes de Indias por la Monarquía Hispana*. Disponible en: <https://revistas.uam.es/librosdelacorte/article/download/8286/8620/17895>. (Nota del autor con datos de [http://diccionario.sensagent.com/Ducado%20\(moneda\)/es-es/](http://diccionario.sensagent.com/Ducado%20(moneda)/es-es/), y Banco de México, Sistema de Información Económica, disponible en <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/main.do?page=tip&idioma=sp>). Consultadas el 22 de julio de 2021. Citas (19, 20 y 21)

MORELOS, José María, *Sentimientos de la Nación*, artículo 12. Disponible en <http://congresogro.gob.mx/LX-LEGISLATURA/images/Documentos/sentimientos.pdf>. Fecha de consulta: 28 de junio de 2021. Cita (28)

MORO, Tomás, *Utopía*, libro segundo. Disponible en <https://biblioteca.org.ar/libros/300883.pdf>. Fecha de consulta 20 de junio de 2021. Citas (15 y 16)

NAKAR, Olinka, et. Al, *Programas de la 4T, Austeridad Mata Calidad*. Disponible en <https://www.ejecentral.com.mx/programas-de-la-4t-austeridad-mata-calidad/>. Fecha de consulta: 21 de junio de 2021. Cita (44)

ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, a propósito de la Austeridad “liberal” <https://www.oecd.org/economy/desigualdad-de-ingresos-9789264300521-es.htm>
Fecha de consulta 14 de julio de 2021. Cita (38)

ORTIZ, Isabel et. al., *World Protests 2006-2013*, publicado por The Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung, New York. Disponible en <https://policydialogue.org/files/publications/papers/World-Protests-2006-2013-Complete-and-Final-4282014.pdf>, Consultada el 9 de julio de 2021. Cita (40)

- PLATÓN, *La República*. En esta obra son tan abundantes las referencias a la moderación, que resultaría impráctico incluir Citas textuales; es recomendable consultar la versión ofrecida por la Universidad de Murcia, que presenta interesantes acotaciones. Disponible en <https://www.um.es/noesis/zunica/textos/Platon,Republica.pdf>. Fecha de la consulta 12 de junio de 2021. Cita (5)
- RUIZ Cortines, Adolfo, *Discurso de Toma de Protesta como Presidente*. Disponible en [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1952_253/Discurso de Toma de Protesta como Presidente de Ad 1256.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1952_253/Discurso_de_Toma_de_Protesta_como_Presidente_de_Ad_1256.shtml), Fecha de consulta 30 de junio de 2021. Cita (36)
- SAHAGÚN, Bernardino, Disponible en https://kupdf.net/download/historia-general-de-las-cosas-de-nueva-espa-ntilde-a-tomo-ii-de-bernandino-de-sahagun-pdf_58f92e26dc0d60fb6dda9822_pdf. Fecha de consulta 22 de junio de 2021. Cita (17)
- SIERRA, Justo, *Juárez Su Obra Y Su Tiempo*, Sepan Cuantos, Editorial Porrúa S.A. de C.V 1906-2004. Cita (32)
- SOLÓN, a propósito de la pertinencia de la Austeridad. Disponible en <https://akifrases.com/frase/130922>. Fecha de consulta: 20 de junio de 2021. Cita (1)
- TELLO Díaz, Carlos, *El exilio: un relato de familia*, Delbolsillo, p.p. 432, (1993).
- TELLO Díaz, Carlos, *Porfirio Díaz, su vida y su tiempo: La guerra 1830-1867*, CONACULTA, p.p. 632, (2009). Cita (33)
- VÁZQUEZ Mantecón, María del Carmen, *Las fiestas para el libertador y monarca de México Agustín de Iturbide, 1821-1823*. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26202008000200002. Fecha de consulta: 28 de junio de 2021. Cita (29)

Gestión eficiente y profesionalización del servicio público federal

Jaime Arturo Larrazábal Escárraga*

Resumen: La gobernanza en la administración pública requiere que las instituciones que la conforman, obtengan en la implementación de las políticas públicas resultados tangibles, que beneficien a la población, priorizando a los más vulnerables. Los recursos públicos deben ejercerse de una manera eficiente, transparente y austera, para lo cual son indispensables instituciones sólidas, con estructuras organizacionales adecuadas y personas servidoras públicas profesionales. El presente artículo reflexiona sobre el camino avanzado hasta hoy y los pasos por seguir en lo futuro para que las instituciones de la Administración Pública Federal cuenten con estructuras organizacionales eficaces y personas servidoras públicas profesionales que contribuyan al cumplimiento de sus mandatos.

Palabras clave: Gobernanza, Administración Pública Federal, estructuras organizacionales, profesionalización.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Regiomontana, Monterrey, Nuevo León. Maestría en Gobierno y Administración Pública, por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset con sede en Madrid, España; actualmente cursa la maestría en Políticas Públicas en el mismo Instituto, con sede en la Ciudad de México. Se ha desempeñado en diversas áreas de la Administración Pública de los tres órdenes de gobierno, entre otras: en la Auditoría Superior de la Federación como Subdirector de Evaluación a Políticas Públicas, y Subdirector de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios; en la Secretaría de la Función Pública, como Director de Seguimiento y Verificación; Director de Diseño de Políticas de Mejora de la Gestión Pública, y Director General de Control Gubernamental. Actualmente es Titular de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal en la Secretaría de la Función Pública.

Efficient management and professionalization of the federal public service

Abstract: Governance in public administration requires that the institutions that encompasses it, obtain tangible results in the implementation of public policies that benefit the population, prioritizing the most vulnerable sector. Public resources must be used in an efficient, transparent and austere manner, for which solid institutions, with adequate organizational structures and professional public servants, are essential.

This article reflects on the progress achieved up to date and the upcoming steps to be followed in the future, in order for Federal Public Administration to have efficient organizational structures and professional public servants that contribute to the fulfillment of their mandates.

Keywords: Governance, Federal Public Administration, organizational structures, professionalization.

Fecha de recepción del artículo: 31 agosto 2021

Fecha de aceptación: 17 septiembre 2021

Introducción

Las estructuras orgánicas y ocupacionales son el medio por el cual las instituciones de la Administración Pública Federal (APF) despliegan el ejercicio de sus atribuciones y organizan la operación de sus programas, proyectos y acciones, así como los procesos mediante los cuales ejercen sus facultades y sus funciones. En este aspecto radica la importancia de las estructuras organizacionales que permiten una gestión eficiente de los recursos en la instrumentación de las estrategias de gobierno y para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los instrumentos de planeación del Gobierno Federal.

Las personas servidoras públicas son responsables de implementar las políticas del gobierno y administrar los recursos públicos eficientemente, y con ello lograr los objetivos planteados. Son una pieza fundamental en el combate a la corrupción, de ellas depende que se den

servicios de calidad, que se garanticen derechos y que se promueva el bienestar de la población. Por ello resulta esencial un modelo eficiente de profesionalización en el servicio público federal.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la responsable de la política en materia de recursos humanos. Como parte de su implementación, ha establecido estrategias para fortalecer la coordinación y comunicación con las instituciones, con énfasis en el acompañamiento que pueda requerirse en materia de estructuras orgánicas; así como para promover la igualdad de oportunidades, la ética y la integridad en la profesionalización de las personas, con objeto de constituir una Administración Pública Federal orientada a la eficiencia, transparencia y austeridad.

Política actual en materia de recursos humanos

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 establece el precepto *Mandar Obedeciendo*, en el *Eje General 1: Política y Gobierno*; el cual refleja con claridad el cambio en el modelo de servicio público que demanda la ciudadanía: los gobernantes deben escuchar a sus gobernados y actuar en consecuencia.

La política en materia de recursos humanos se identifica en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024 (PNCCIMGP), emitido por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en las “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como en el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera”, emitidas por la Secretaría de la Función Pública.

En alineación con la planeación nacional, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024 (PNCCIMGP), tiene como finalidad, afianzar las acciones de la APF en el combate a la corrupción y a la impunidad en el ámbito administrativo; lo que aunado a procurar la mejora constante es la forma adecuada de promover la eficiencia

y eficacia en la gestión pública, y de asegurar el uso de los recursos humanos y materiales en beneficio de la población.

En dicho documento se estableció el objetivo prioritario cuatro: “Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la APF”, orientado a modernizar las estructuras organizacionales de las instituciones de la Administración Pública Federal y promover la profesionalización de los recursos humanos.

Las “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización *y el Manual del Servicio Profesional de Carrera*”, son el instrumento en el que se establecen las directrices que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben observar para la planeación, organización y administración de los recursos humanos.

La importancia de contar con estructuras orgánicas adecuadas, eficientes y austeras en las instituciones de la APF

Las instituciones públicas son el medio por el cual se despliegan los bienes y servicios públicos para atender las necesidades de la población de una manera efectiva y eficiente, que resulte en el incremento de la confianza que la ciudadanía tiene en dichas instituciones, para el fortalecimiento del Estado.

En este sentido, es de suma importancia asegurar que las instituciones públicas sean capaces de cumplir con el propósito para el cual fueron creadas, que contribuyan en el logro de los objetivos estratégicos establecidos en la planeación nacional, y con ello convertirse en un elemento articulador para la transformación del país, observando los criterios de eficiencia, eficacia y austeridad.

Es por ello, por lo que la presente administración manifestó en el Plan Nacional de Desarrollo que “[...] En apego al marco legal, el gobierno federal eliminará los despachos inútiles, concentrará las funciones y tareas en las dependencias

centralizadas y reorientará los presupuestos dispersos a los programas significativos y de alto impacto social y económico”¹.

Con base en lo anterior, se han actualizado instrumentos legales y administrativos en materia de estructuras orgánicas, proceso en el cual destacan los cambios al Presupuesto de Egresos de la Federación, las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades, así como la emisión de la Ley Federal de Austeridad Republicana y los Lineamientos en Materia de Austeridad Republicana de la Administración Pública Federal.

Además, se establece en el PNCCIMGP una *estrategia* orientada a modernizar las estructuras organizacionales de las instituciones de la Administración Pública Federal mediante su actualización y registro, con objeto de evitar duplicidad de funciones y cumplir la encomienda de las instituciones públicas, evitando el desorden organizacional y el derroche de los recursos públicos.

Para el efecto, la SFP es la responsable de instrumentar dicha estrategia, conforme a sus atribuciones de aprobar y registrar las estructuras orgánicas de las instituciones públicas, así como de establecer procesos y criterios normativos en materia de organización y remuneraciones, en los cuales se sustenta para incidir en el desarrollo organizacional de las instituciones de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la instrumentación exitosa de las acciones, estrategias y objetivos del PNCCIMGP depende de la acción coordinada y esfuerzos de todas las instancias involucradas. El enfoque tradicional, acotado a proporcionar las reglas y esperar el cumplimiento por parte de las instituciones, bajo la vigilancia de los órganos internos de control, no basta para lograr la transformación organizacional y administrativa que se requiere. Es necesaria una coordinación eficaz que resulte en una operación ágil, racional y que contribuya a

¹ Plan Nacional De Desarrollo 2019-2024, *I. Política y Gobierno, Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

fortalecer y aplicar las estrategias y objetivos del Gobierno Federal. Es por ello que, en la presente administración, la SFP está tomando un papel proactivo para facilitar la implementación de las políticas y estrategias, con especial énfasis en el acompañamiento a las instituciones, de forma tal que se cumpla con el objetivo de transformar sus estructuras orgánicas para ajustarlas a las necesidades actuales, bajo criterios de eficiencia, eficacia y austeridad.

Por lo anterior, la SFP proporcionará a las instituciones las herramientas y metodologías necesarias para que cada institución analice los elementos que requiere para afrontar el reto. Las instituciones y la SFP realizarán el diseño organizacional alineado con los instrumentos legales y las estrategias definidas por el Gobierno Federal en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas y proyectos que de éste derivan. Esto permitirá establecer la base estructural, que facilite, mediante la gestión de los recursos humanos, la sinergia idónea entre las organizaciones y las personas servidoras públicas que las dirigen y operan, para lograr los resultados necesarios para alcanzar una verdadera transformación y modernización de la Administración Pública de nuestro país.

De esta manera, las instituciones de la Administración Pública Federal podrán lograr una gestión eficiente de los recursos públicos, lo que les permitirá orientarlos a las necesidades prioritarias de la población, coadyuvando al cumplimiento de las metas y objetivos estratégicos del Ejecutivo Federal, para el bienestar de la población.

El nuevo modelo de profesionalización de la Administración Pública Federal

Mejorar la gestión de las personas se percibe en la actualidad como uno de los mayores desafíos de la administración pública. Cada día es más evidente que los cambios legales, la modernización tecnológica y las reestructuraciones de carácter orgánico y funcional son muy importantes, pero no son suficientes para cambiar la esencia del funcionamiento de la administración pública. El verdadero cambio es aquel que surge del interior del servidor público y se refleja en su conducta.

Una estrategia de profesionalización auténtica debe permitir racionalizar la gestión del capital humano de nuestra administración pública con consistencia estructural a nivel estratégico, directivo y de procesos, con capacidad funcional para orientar el comportamiento de las personas servidoras públicas hacia el bien público, y para garantizar niveles de competencia profesional adecuados y estimular la productividad, el aprendizaje y la orientación hacia una mayor calidad de los bienes y servicios públicos que se generen para beneficio social.

En toda organización pública la gestión de los recursos humanos debe ser el vínculo fundamental entre la estrategia organizacional y las personas que trabajan en ella. La organización debe constituir un sistema integral que propicie la adecuación de las personas al logro de los resultados proyectados por la institución; para ello ha de basarse en una estrategia que se configure como el eje articulador y orientador de los esfuerzos en la materia. Ese eje es la profesionalización.

Contar con un servicio público profesional es uno de los mayores retos de cualquier gobierno. Países como Francia, Inglaterra y España han creado reconocidos modelos que incluyen como pieza central de la profesionalización un servicio civil de carrera que busca estabilidad laboral, evaluación continua y ascenso por mérito, pero que también han sido cuestionados por sus debilidades, como por ejemplo su proclividad a conformar élites dentro del gobierno. En el actual Gobierno de México, contamos con un Servicio Profesional de Carrera (SPC) que está integrado por alrededor de 21,000 personas servidoras públicas que ingresan mediante examen, las cuales cada año reciben capacitación, son evaluadas en su desempeño y se certifican en competencias de acuerdo con sus perfiles de puesto. Sin embargo, la atribución de la Unidad de Política de Recursos Humanos no se limita al Sistema del Servicio Profesional Carrera, por lo que es necesario proporcionar las herramientas para profesionalizar a más de 1.6 millones de personas que integran la APF.

La Secretaría de la Función Pública definió estrategias en materia de profesionalización de los recursos humanos orientadas a la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público, así como el

fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, con un enfoque basado en el mérito, la perspectiva de género y políticas de fomento a la diversidad e inclusión, para la transformación del Servicio Profesional de Carrera.

En este contexto, actualmente se diseña un nuevo modelo de profesionalización del servicio público mexicano, en el cual se estudiaron distintas definiciones de profesionalización²³⁴ y se adecuaron al contexto de la Administración Pública Federal en nuestro país. Como resultado de ello, se concluyó en la definición siguiente:

Proceso mediante el cual las instituciones de la Administración Pública Federal adquieren un conjunto de atributos idóneos para contar con personas servidoras públicas que garanticen a la ciudadanía servicios públicos ajustados a los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad e igualdad.

Este proceso integra la aplicación de criterios, subprocesos y tecnologías orientados a asegurar a las personas el acceso democrático a un puesto en el servicio público adecuado a su perfil, otorgándoles una formación permanente que potencialice y perfeccione las capacidades y competencias laborales requeridas para la ejecución correcta de sus funciones, con base en una sólida comprensión, tanto de su rol en la institución pública federal de la que forma parte, como del contexto histórico en el que la institución está inmersa.

Asimismo, las personas servidoras públicas gozan del derecho a la periódica evaluación de su desempeño y su eventual movilidad o promoción, al igual que a una compensación justa por su trabajo, estímulos y

² Oszlak, Oscar (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, pp. 5-9.

³ Addine Fernández, F., & Blanco Pérez, A. (2002). *La profesionalización del maestro desde sus funciones fundamentales. Algunos aportes para su comprensión*. La Habana: Dirección de Ciencia y Técnica del MINED.

⁴ Gómez, Carlos. (2006). *Un enfoque estratégico en la Gestión de los Recursos Humanos: El Sistema Integral de Profesionalización para la Administración Pública de Nuevo León*. *Revista de Servicio Profesional de Carrera*, 3 (5), pp.165-185.

recompensas (no monetarias) cuando lo amerite, así como la vigencia de derechos y cumplimiento de sus obligaciones. Todo ello permite su estabilidad en el empleo siempre que contribuya a alcanzar los objetivos de su institución y se desempeñe con eficiencia, integridad, ética, y con respeto a los principios de igualdad, honestidad y transparencia.

La Administración Pública Federal cuenta con 1,646,909 personas servidoras públicas adscritas a 300 instituciones del Gobierno Federal, de las cuales, 72 instituciones son parte del Servicio Profesional de Carrera (SPC), lo que representa alrededor de 21,204 personas servidoras públicas. Como a continuación se muestra:

TIPO DE PERSONAL	HOMBRE	%	MUJER	%	TOTAL
MANDO	44,888	59%	30,771	41%	75,660
ENLACE	27,290	47%	30,342	53%	57,632
OPERATIVO	494,125	46%	580,284	54%	1,074,409
CATEGORÍA	242,941	59%	166,068	41%	409,010
MILITAR	1,889	93%	143	7%	2,033
HONORARIOS	12,974	46%	15,190	54%	28,164
TOTAL	824,107	50%	822,798	50%	1,646,909

Fuente: RUSP Corte: 15 de agosto de 2021

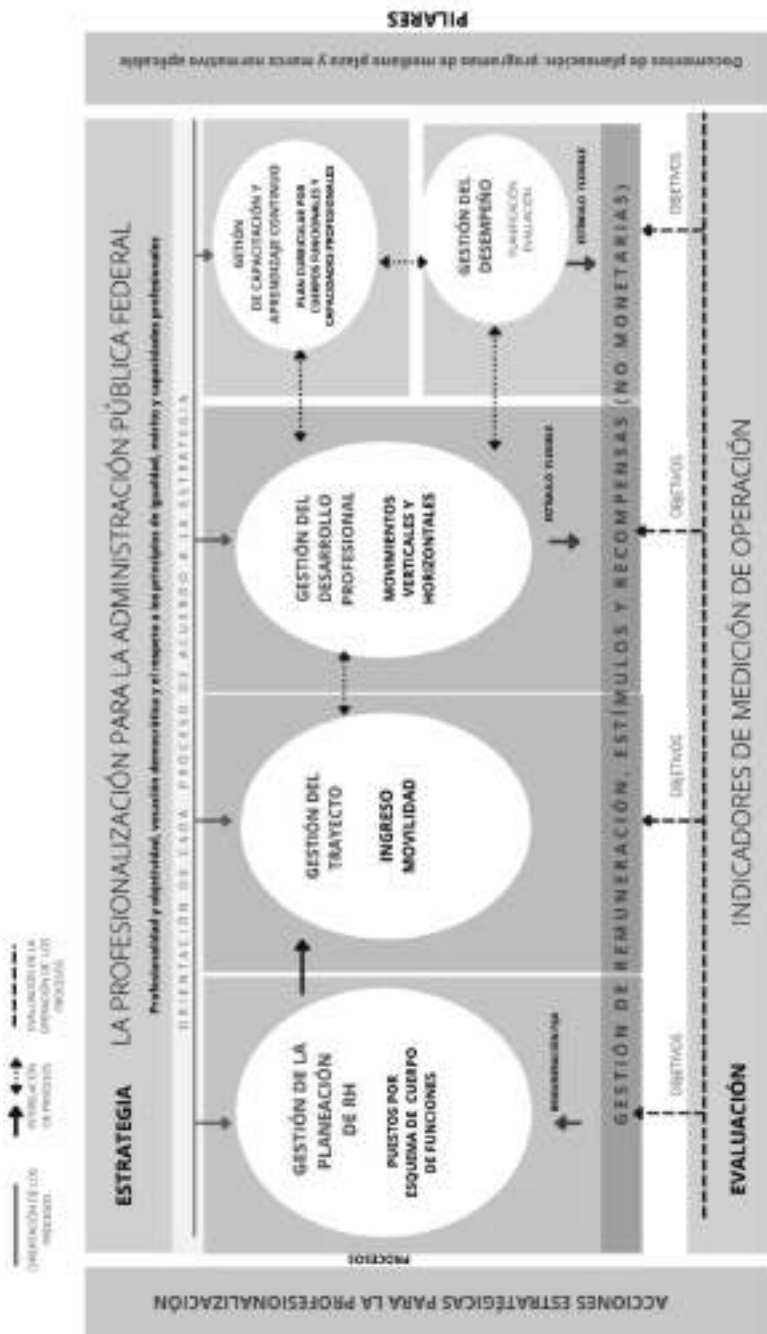
NIVEL JERÁRQUICO	HOMBRE	%	MUJER	%	TOTAL
DIRECCIÓN GENERAL	127	68%	59	32%	186
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA	9	90%	1	10%	10
DIRECCIÓN DE ÁREA	1,394	59%	952	41%	2,346
SUBDIRECCIÓN DE ÁREA	2,546	58%	1,838	42%	4,384
JEFATURA DE DEPARTAMENTO	4,544	57%	3,362	43%	7,906
ENLACE	3,818	60%	2,554	40%	6,372
TOTAL	12,438	59%	8,766	41%	21,204

Fuente: RUSP Corte: 15 de agosto de 2021

Como se observa en el cuadro anterior, el SPC incluye puestos estratégicos, desde mandos medios (Enlace, Jefatura de Departamento, Subdirección) hasta mandos altos (Dirección y Dirección General). Anualmente, alrededor del 90% de los servidores públicos de carrera cumplen con sus obligaciones de capacitación y evaluación del desempeño; sin embargo, las instituciones no sujetas al SPC reportan datos muy por debajo de esa cifra, entre otros motivos por falta de incentivos y consecuencias respecto del incumplimiento de las obligaciones en materia de profesionalización. Por ello, el nuevo modelo propuesto va dirigido a todo el servicio público, con especial énfasis en los servidores públicos fuera del SPC.

El nuevo modelo de profesionalización de la Administración Pública Federal incluye los siguientes componentes:

ESQUEMA GENERAL



Componentes del nuevo modelo de profesionalización

Este modelo orienta las acciones de seis grandes procesos de gestión que integran y representan los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera, pero dirigido a toda la Administración Pública Federal, e incluye un control para el seguimiento y evaluación de la operación de los procesos en conjunto.

1. Gestión de la Planeación de Recursos Humanos: prefigura y determina las necesidades cualitativas y cuantitativas de las personas que requiere cada institución de la Administración Pública Federal.

La planeación de los recursos humanos parte de un esquema de gestión por competencias profesionales y cuerpos de funciones, a efecto de que la institución cuente con las personas servidoras públicas con las cualidades necesarias para dar cumplimiento a sus objetivos y metas orientados al bienestar de la ciudadanía mediante el uso de procesos, procedimientos, metodologías y herramientas adecuadas, modernas y robustas, que puedan constituirse en el marco de referencia de una política pública en materia de recursos humanos incluyente, articulada, transversal y con perspectiva de género.

2. Gestión del Trayecto: define los flujos, políticas y mecanismos de operación de entrada, movimiento (ligado al desarrollo profesional) y salida de las personas servidoras públicas.

Para contribuir a los objetivos de una institución, el ingreso y la movilidad de las personas en el servicio público, deben ser adecuados al perfil y a las capacidades que las personas desarrollen a lo largo de su carrera. La separación o jubilación de las personas servidoras públicas debe realizarse de conformidad con el marco normativo aplicable salvaguardando los derechos de la persona servidora pública de carrera.

3. Gestión del Desarrollo Profesional: establece criterios y mecanismos para el crecimiento individual y colectivo.

El desarrollo profesional es un componente fundamental en el ciclo de profesionalización de una persona servidora

pública. Su contribución al cumplimiento de los objetivos y metas de la institución debe reflejarse en un crecimiento de su carrera en el servicio público. Este mecanismo de movilidad aprovecha el talento de las personas y desarrolla nuevos cuadros bajo principios de integridad pública.

4. Gestión para la capacitación y aprendizaje continuos: involucra las acciones que garanticen la adquisición, actualización y fortalecimiento de las capacidades profesionales requeridas para que las personas servidoras públicas contribuyan con sus labores y comportamiento al buen desempeño de su institución.

Es indispensable reconocer la necesidad de mejorar las capacidades de las personas servidoras públicas, mediante mecanismos sólidos de formación basados en la cualificación y la capacitación permanente, lo que permitirá mejorar la calidad de las actividades institucionales como producto del desempeño de un servicio profesional competente. Es necesario que las acciones de formación sean integrales, transversales, inclusivas y accesibles a todas las personas servidoras públicas.

Este componente implica los instrumentos de operación siguientes:

- Matriz de acciones de capacitación para la profesionalización del servicio público. Este instrumento permitirá verificar la alineación existente entre las necesidades sociales⁵, los objetivos institucionales y requerimientos para el desarrollo profesional de las personas servidoras públicas⁶ en relación con las acciones de capacitación que las instituciones programan anualmente⁷, con el propósito de orientar mejor las

⁵ Dichas necesidades estarán encaminadas a fortalecer los objetivos establecidos en el PND 2019-2024; también se tomarán como referencia las principales problemáticas sociales de la actualidad.

⁶ Estas necesidades se establecen en un proceso llamado: *Detección de Necesidades de Capacitación (DNC)*, que las instituciones deben registrar anualmente, de acuerdo con el numeral 47: *Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera*, p. 26. <https://www.trabajaen.gob.mx/info/MaagmrhoMspc.pdf>

⁷ Este proceso es conocido como: *Programa Anual de Capacitación (PAC)*, de acuerdo con el numeral 47.I: *Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera*, p. 48 <https://www.trabajaen.gob.mx/info/MaagmrhoMspc.pdf>

estrategias para la planeación de la capacitación, diseñar y sugerir esquemas de capacidades profesionales que las personas servidoras públicas deberán poseer en el mediano y largo plazo.

- Esquema de plan curricular con base en el diagnóstico de necesidades de capacitación, capacidades profesionales alineadas a los cuerpos de funciones, trayectoria de movilidad y objetivos de capacitación.

5. Gestión del desempeño: planifica, estimula y evalúa el desempeño de las personas.

Se determinan los criterios que las instituciones aplicarán periódicamente para evaluar que se cumpla con el correcto desarrollo de las funciones de las personas servidoras públicas, y que se les reconozca el cumplimiento; de lo contrario, que sea un elemento para la mejora o, en su caso, la separación.

La evaluación del desempeño permite conocer el grado de cumplimiento de las personas servidoras públicas en el ejercicio de sus funciones. La aprobación de esta evaluación es un requisito indispensable para el desarrollo de las personas servidoras públicas. Este proceso debe servir para mejorar el resultado institucional y debe integrar criterios de valoración del mérito con enfoque social.

Este subsistema también tiene relación con el eje transversal de gestión de la remuneración, estímulos y recompensas.

6. Control y evaluación de la operación de los procesos. Es el componente a cargo de la instancia normativa, mediante el cual se vigila y, en su caso, se corrige la implementación del modelo.

El control y evaluación de este modelo de profesionalización permite identificar las inconsistencias para su corrección mediante instrumentos que se aplicarán a las instituciones, tales como el programa operativo anual del SPC, la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional de la APF, y el Programa Anual de Trabajo de los Órganos Internos de Control.

Lo que se busca con la implementación de este modelo es que toda persona servidora pública en la APF:

- Adquiera, fortalezca e implemente conocimientos y habilidades que le permitan desarrollarse adecuadamente y aplicar mejores prácticas en beneficio de la sociedad.
- Desarrolle actitudes para enfrentar la complejidad de tomar decisiones y formular juicios que se deriven de reflexiones sobre sus responsabilidades sociales y éticas.
- Establezca desde su función social vínculos con la ciudadanía de un modo honesto, íntegro, claro y sin ambigüedades, a fin de generar confianza y legitimidad.
- Adquiera compromisos con las buenas prácticas formativas para su desarrollo profesional y aprendizaje permanente.
- Comprenda y aplique los derechos y deberes deontológicos laborales y profesionales en su desempeño cotidiano.
- Distinga y evalúe alternativas de actuación que puede desplegar para realizar sus funciones, e identifique las responsabilidades vinculadas al ejercicio de su actividad.
- Identifique conflictos de intereses e implemente las técnicas para prevenirlos y erradicarlos o, en su caso, resolverlos institucionalmente, preservando el interés público por encima de todo.
- Posea una conciencia crítica sobre los servicios públicos que otorga, y que ello le permita avanzar en su profesionalización mediante la reflexión ética y el conocimiento sobre los principios y valores institucionales, su desarrollo y regulación.

Este proyecto busca contar con un servicio público basado en los principios de eficacia y honestidad que recupere el significado de nuestra labor. Las personas servidoras públicas estamos aquí para servir, la denominación misma lleva este significado en la palabra principal de sus términos, y trabajamos para hacer que esto sea una realidad.

Resignificar el servicio público sólo será posible concientizando a los trabajadores del Gobierno de México sobre la importancia de su papel para contribuir a mejorar la realidad que vive actualmente nuestro país, mediante la generación, implementación y evaluación de políticas públicas que materialicen las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En esta nueva etapa de la Secretaría de la Función Pública estamos convencidos de que pertenecer al servicio público significa ser parte de la transformación de la historia de México, y desempeñar desde una perspectiva ética, de valores y de servicio las funciones que le corresponden.

De esta manera, el ser un servidor público profesional se convierte en una forma de vida regida por valores éticos, y se constituye en una vocación. Por ello, cobra una gran relevancia el objetivo de que las personas servidoras públicas adquieran conocimientos, habilidades, actitudes y valores con una visión ética y de integridad en la profesionalización del servicio público, a partir de una lógica social contributiva a la mejora de los servicios y productos que finalmente recibe la ciudadanía.

La profesionalización es el engranaje que vincula el proyecto de gobierno, así como sus objetivos y metas con la labor de todo servidor público dentro de su institución, y deberá posibilitar el adecuado desarrollo de los procesos para contar con personas servidoras públicas honestas, competentes y eficientes, capaces de formular e implementan mejores políticas públicas y mejorar los procesos que influyen en su desempeño.

Las personas servidoras profesionalizadas deben ser ejemplo permanente de talento, capacidad y voluntad orientados a un cambio que garantice generar progresivamente el bien público.

Primeros resultados alcanzados

La Secretaría de la Función Pública aprueba estructuras orgánicas y ocupacionales en la Administración Pública Federal, con una orientación al rediseño organizacional para eliminar las plazas excedentes, sin afectar la operación sustantiva ni los programas integrales de bienestar que la actual administración impulsa para llevar a cabo la transformación del Gobierno de México.

En el periodo comprendido entre el 1 de septiembre del 2020 y el 30 de junio de 2021 se han realizado 650 procesos de aprobación y registro de estructuras orgánicas y ocupacionales, en los que se verificó que la integración de éstas se ajustara al principio de austeridad republicana; principalmente, en los casos de las instituciones a cargo de los proyectos prioritarios del Gobierno Federal, como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, la Seguridad Alimentaria Mexicana, el Instituto de Salud para el Bienestar, Fondo Nacional de Fomento al Turismo-Tren Maya, y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec; así como en el caso de la Transferencia de las Administradoras Portuarias Integrales y Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional a la Secretaría de Marina.

El Sistema de Capacitación para Servidores Públicos (SICAVIS) es una plataforma en línea lanzada en mayo del 2020, mediante la cual se implementa la política de profesionalización dirigida a 1.6 millones de personas servidoras públicas de la Administración Pública Federal. Esta herramienta contiene cursos diseñados junto con diversas instituciones, con el propósito de adquirir, desarrollar y actualizar conocimientos y capacidades. A la fecha, el sistema cuenta con 21 cursos, un tutorial y dos diplomados; por medio de esta herramienta se han realizado 435 mil 797 acciones de capacitación, en beneficio de 362 mil 440 personas servidoras públicas de la APF. Este año, en colaboración con la Fiscalía de Delitos Electorales y otras dependencias de la APF se impartieron los cursos de “Prevención de Delitos Electorales y Responsabilidades Administrativas”, con el que se capacitó a 189 mil 172 personas servidoras públicas, y de “Personal Operativo de

los Programas Sociales Federales y su Actuación en los Procesos Electorales”, al que se inscribieron 5 mil 790 personas servidoras públicas.

En 2020 se concluyó el proceso de Evaluación del Desempeño 2019 de 20 mil 522 personas servidoras públicas de la APF, las cuales obtuvieron una calificación promedio de 86.4%; de ellos, 17 mil 445 son de carrera y 3 mil 077 no son sujetos al SPC. Actualmente se encuentra en pruebas piloto un sistema en línea que permitirá realizar la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la APF de manera generalizada, eficiente y sencilla.

Conclusión

La Administración Pública Federal en México tiene como objetivo lograr una gestión eficiente de sus recursos públicos en beneficio de los ciudadanos. Para cumplir con este propósito se diseñaron y se están implementando políticas públicas alineadas con la planeación nacional.

La Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus atribuciones, ha diseñado y dado seguimiento a la implementación de la política en materia de recursos humanos prevista en los documentos de planeación a mediano plazo y las disposiciones normativas que se han emitido en la materia.

Los objetivos, estrategias y acciones específicas determinados en dicha política están principalmente dirigidos a que las instituciones que conforman la Administración Pública Federal cuenten con estructuras organizacionales que propicien una gestión eficiente de sus recursos para la instrumentación de las estrategias de gobierno, y el cumplimiento de metas y objetivos; así como para lograr el desarrollo profesional de las personas servidoras públicas.

Como parte de la instrumentación de esta política pública, la Secretaría realiza un acompañamiento a las instituciones, con el objetivo de adecuar las estructuras orgánicas y la profesionalización de su personal, de acuerdo con las necesidades de la Administración Pública Federal, con base en criterios de eficiencia, eficacia y austeridad.

Como parte de las acciones implementadas en materia de la profesionalización del servicio público, actualmente se construye un modelo que abone a la **democratización del Servicio Profesional de Carrera, mediante acciones** encaminadas a favorecer a mujeres, jóvenes y grupos vulnerables. Con ello, la Secretaría de la Función Pública impulsa una nueva política de profesionalización para formar personas servidoras públicas que basen su actuación en los principios de la ética, la integridad y la honestidad.

Bibliografía:

Plan Nacional De Desarrollo 2019-2024, *I. Política y Gobierno, Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad.* http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Oszlak, Oscar (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*, en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, pp. 5-9.

Addine Fernández, F., & Blanco Pérez, A. (2002). *La profesionalización del maestro desde sus funciones fundamentales. Algunos aportes para su comprensión.* La Habana: Dirección de Ciencia y Técnica del MINED.

Gómez, Carlos. (2006). *Un enfoque estratégico en la Gestión de los Recursos Humanos: El Sistema Integral de Profesionalización para la Administración Pública de Nuevo León.* Revista de Servicio Profesional de Carrera, 3 (5), pp.165-185.

Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, numeral 47 p. 26. <https://www.trabajaen.gob.mx/info/Maagmr-hoMspc.pdf>

Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, numeral 47.I: p. 48 <https://www.trabajaen.gob.mx/info/Maagmr-hoMspc.pdf>

El *Compliance* como sistema para regular las compras gubernamentales: el caso de México.*

Rafael Martínez Puón y Mónica Elizabeth Ortega Juárez*****

Resumen: En los últimos años el *Compliance* (cumplimiento) entendido como “un conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos (WCA, 2021)”, se ha posicionado como uno de los sistemas más sólidos para regular la relación entre el gobierno con particulares, sobre todo para aquellos interesados en ser proveedores de compras gubernamentales.

Esto ha dado lugar a la creación de programas de integridad empresarial, así como de padrones de proveedores. La idea central radica en que los gobiernos establecen ciertos requisitos en el marco del *Compliance* y las empresas tienen que

* Los autores agradecen al Mtro. Carlos Villalobos por sus comentarios y apreciaciones para mejorar el artículo.

** Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, distinción que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias 2019. Es el Responsable Académico de la World Compliance Association capítulo México. Actualmente es el Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública. Email: rmartinez@inap.org.mx

*** Licenciada en Derecho especialista en Compliance y Gobierno Corporativo, Maestra en Desarrollo del Potencial Humano y Organizacional. Secretaria General de la World Compliance Association capítulo México. Miembro del Comité de Gestión de Competencias Laborales SEP/CONOCER. Miembro del Grupo Técnico de Expertos Estándar del Sistema de Gestión de Integridad Empresarial. Email: mortega@worldcomplianceassociation.com

cumplirlos para poder acceder a ese espacio de transacciones. Esto hasta cierto punto garantiza que los proveedores o las empresas interesadas al cumplir tales requisitos estén en condiciones de evitar actos de corrupción (lavado de dinero, soborno, desvío de recursos...). Al respecto, decir que este tipo de prácticas empiezan a ser generalizadas en muchos países, de manera reciente en países latinoamericanos, y la intención está en probar su efectividad. La intención de este artículo está en explicar en qué consiste todo el mundo del *Compliance*, qué elementos lo componen y sobre este caso particular, llámese “compras gubernamentales”. Es importante decir, como el *Compliance* ha venido sectorizándose, en distintas ramas o segmentos, tanto de carácter económico como de carácter social, llámese salud, educación, seguridad. En el caso de las compras gubernamentales, se empieza a registrar una tendencia relevante: Toda empresa interesada en ser proveedor del gobierno, de no contar con un sistema de estas características, difícilmente podrá ser sujeto de compras por parte del gobierno.

Palabras clave: *Compliance*, regulación, compras gubernamentales, sector privado, administración pública.

Compliance as a system to regulate government purchases: the case of Mexico

Abstract: In recent years, Compliance, understood as “a set of procedures and good practices adopted by organizations to identify and classify the operational and legal risks they face and to establish internal mechanisms for prevention, management, control and reaction against them (WCA, 2021)”, has positioned itself as one of the most solid systems to regulate the relationship between the government and individuals, especially for those interested in being government suppliers. This has led to the creation of business integrity programs, as well as supplier registers. The central idea is that governments establish certain requirements within the Compliance framework and companies have to comply with them in order to access this transaction space. This guarantees, to a certain extent, that the suppliers or companies interested in meeting these requirements are in a position to avoid corrupt practices (money laundering, bribery, diversion of resources ...). In this regard, this type of practice is beginning to be adopted in many countries, recently in Latin America, and the intention is to prove its

effectiveness. The intention of this article is to explain what the entire world of Compliance consists of, what elements make it up and, in this particular case, call it “government purchases”. It is important to say, as Compliance has been sectorizing itself, into different branches or segments, both of an economic and social nature, be it health, education, security. In the case of government purchases, a relevant trend is beginning to register: Any company interested in being a government supplier, if it does not have a system of these characteristics, will hardly be subject to government purchases.

Keywords: Compliance, regulation, public procurement, private sector, public administration.

Fecha de recepción del artículo: 6 agosto 2021

Fecha de aceptación: 27 agosto 2021

Introducción

Una metodología o sistema que empieza a ser conocida y utilizada, en el marco de lo que se conoce como *soft law*¹, tanto por dependencias y entidades de la administración pública es el *Compliance* (cumplimiento normativo legal y ético). ¿Qué es el *Compliance*? Como concepto o definición es un conjunto de procedimientos y mejores prácticas adoptadas por las organizaciones para detectar, identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos (WCA).

El *Compliance* es un conjunto de procedimientos y buenas prácticas de cumplimiento normativo y política interna, que tiene como finalidad, promover, impulsar y mantener una cultura ética y de cumplimiento en las organizaciones,

¹ Entiéndase normas cada vez más relevantes que no proceden de órganos legislativos estatales, ni se imponen por consiguiente por la fuerza del Estado. Con la tendencia además que las buenas prácticas en el *soft law* terminan incorporadas en el Derecho Positivo siendo un potente vector el derecho penal (Casanovas, prólogo de Cárdenas y Requena, 2016).

mejorando la relación entre las partes interesadas y asegurando su éxito y sostenibilidad².

Algunos de los beneficios que conlleva la adopción de esta metodología son:

- Mejorar las oportunidades de negocio y la sostenibilidad de la organización.
- Proteger y mejorar la reputación y la credibilidad.
- Demuestra el compromiso real hacia el cumplimiento.
- Aumenta la confianza de terceros.
- Minimiza el riesgo de incumplimientos y los daños asociados.
- Mejora la información sobre los riesgos que afectan a la organización para una adecuada toma de decisiones estratégicas y de gestión.
- Evitar o minimizar y controlar los riesgos de corrupción a través de la disuasión, por su carácter preventivo, como se hace en otras partes del mundo.

En el marco de la lucha contra la corrupción y de todas las malas prácticas asociadas, los gobiernos y sus administraciones públicas no han dejado de estar en la búsqueda permanente de fórmulas para erradicarlas. Uno de los sistemas más afectado por la corrupción y en que ésta se ha hecho más visible, es el sistema de compras gubernamentales.

De hecho, hay que señalar que existe toda una cruzada a nivel internacional de la que México forma parte, y en la que participan organismos muy importantes como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Grupo de Trabajo Anticorrupción

² Para tener una idea mayor se recomienda ampliamente este documento: Organization for Economic Co-operation and Development (2020) *Corporate Anti-corruption Compliance Drivers, Mechanisms and Ideas for Change*. Ed. OCDE, Paris, France.

G20, Transparencia Internacional, así como Foros y Convenciones de las que se dará cuenta más adelante.

El propósito de este trabajo es explicar de una manera simple como un sistema de gestión de *Compliance* a través de los principios rectores de normalización como la transparencia, el consenso, la imparcialidad, la apertura y diversidad, nos proponen esta metodología que da respuesta efectiva y soluciones técnicas a los retos que las Instituciones se enfrentan en materia de integridad.

El artículo está desarrollada en los siguientes apartados: 1) Qué es el *Compliance* en el sector público y su importancia en las compras gubernamentales; 2) Caso México; 3) Qué le corresponde hacer al sector privado; 4) Tendencias del *Compliance* en el sector público, y Conclusiones.

1. Qué es el *Compliance* en el sector público y su importancia en las compras gubernamentales

Adicionalmente a los conceptos que se exponen en la introducción, señalar que el *Compliance* ha evolucionado pasando de los programas a los sistemas de gestión de *Compliance*. Como sistema de gestión ha adquirido carta de naturalización en el terreno de la normalización desde 2013, teniendo como norma de referencia la 37301: 2021, útil no sólo para el sector privado, sino para el sector público o sin fines de lucro. Es una norma internacional que define los requisitos y proporciona una guía de uso, para establecer, desarrollar, implementar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión de cumplimiento efectivo. Lo más innovador de esta norma es su apuesta por el enfoque de integridad, enfatizando los aspectos de cultura organizacional, así como un enfoque basado en riesgos, cabe destacar que este estándar es certificable por un tercero.

Hay algunas distinciones que consideramos importantes destacar y son las características del *Compliance* versus Control Interno:

- El *Compliance* tiene un componente preventivo más que punitivo.

- El *Compliance* es interno más que externo.
- Se basa en la detección y prevención de riesgos más que reactivo.
- Se enfoca en el aprendizaje continuo de todos y no sólo de unos cuantos.
- Se enfoca en lo que NO se debe hacer y no sólo en lo que se debe hacer.
- Es supervisión y enseñanza mutua en lugar de la supervisión por un tercero.
- Es un sistema de autoregulación en lugar de regulación normativa externa.
- Los perfiles de trabajo están bien identificados en lugar de más burocracia.
- Consolida una cultura de ética, integridad y cumplimiento.
- Su implementación debe de ser por convicción para generar una sinergia entre empresas u organizaciones en términos de reputación y confianza.

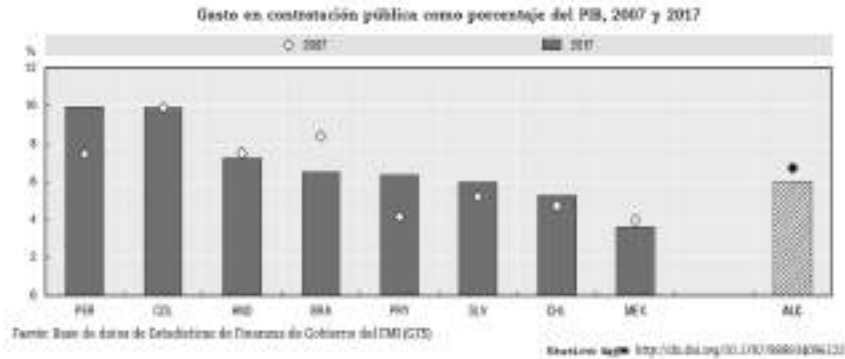
Hasta el momento ¿Cuál es la relación del sector público con respecto al *Compliance*?, principalmente como ente regulador, que establece una serie de requisitos, entre ellos el contar con estructuras preventivas de debido control o sistemas de *Compliance*, para evitar incumplimientos legales o prácticas de corrupción, entre algunas podemos mencionar el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos, el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, la colusión, el uso indebido de recursos públicos, la contratación indebida de ex funcionarios públicos, el lavado de dinero y la financiación al terrorismo, privacidad de la información, competencia económica desleal, etc. Al respecto, los avances más sólidos se han dado principalmente en el sector financiero (por la circulación de dinero). Dichas prácticas se han registrado en la relación de dependencias responsables de este sector (Secretarías o Ministerios de Finanzas o Hacienda), con el sector privado (empresas)

al establecerle a éste una serie de requisitos para que cumplan con criterios de integridad, observancia del debido control y gestión de riesgos en el marco del *Compliance*. A todo este proceso también se han sumado entidades del llamado sector paraestatal (llámese las entidades que forman parte de la administración pública pertenecientes al Estado) por contar con un modelo de negocios parecido a la de las empresas privadas. Casos concretos en México, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Sin embargo, un tema persistente como fuente de corrupción en el sector público es el relacionado con las contrataciones o compras públicas. Tan importante es este segmento, que basta tener una idea de su impacto en el gasto público y del impacto del propio gasto público en el Producto Interno Bruto. Para ello, está este sólido informe que lleva por título Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, editado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en el 2020, que aporta información interesante en este rubro.

Por ejemplo, se puede observar el caso Perú que destina arriba del 45% del gasto en contratación pública, que se traduce en el 9% de su producto interno bruto. En contraste con casos más modestos como México y Brasil, como se puede observar en las dos siguientes gráficas:

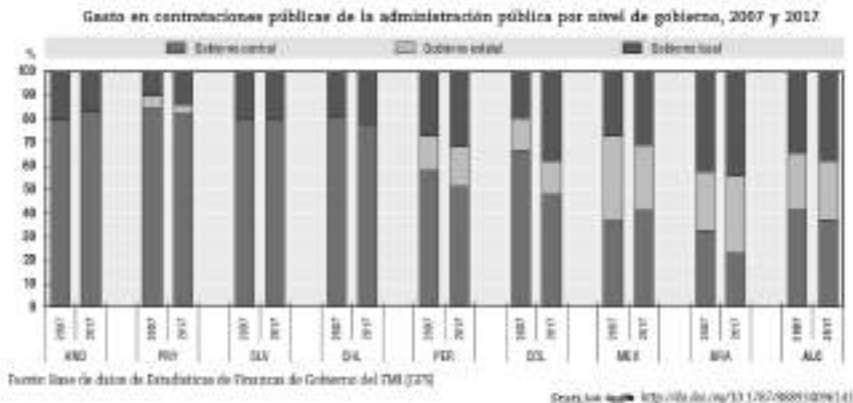




Para el caso de México, destacar que el gasto en contratación pública está por debajo del 4% de gasto público, con relación al Producto Interno Bruto y por debajo del promedio que es 6%.

Otra gráfica que conviene analizar es como se divide el gasto en contrataciones en los diferentes órdenes de gobierno, independientemente de que en la mayoría de los países de América Latina prevalezcan sistemas unitarios en contraposición a los sistemas federales.

Al final, constatamos la importancia de este sector de compras, y de la responsabilidad que implica, por un lado, que sea regulado adecuadamente por los gobiernos y, por el otro, que las empresas interesadas como proveedoras empiecen a adoptar las mejores prácticas internacionales para cuidar sus líneas de actuación.



El aumento, la complejidad y la diversidad de las obligaciones en la contratación pública se ha multiplicado en los últimos años. La necesidad de avanzar en estos esquemas es un imperativo para afianzar las prácticas de integridad y cumplimiento, en este contexto, disponer de estructuras de gestión para facilitar su gestión, así como de personal competente deberá convertirse en una prioridad del Estado.

Como se puede observar, este segmento o sector es muy relevante por todo lo que comprende. Desde ahora lo que se observa es que además de las normas legales que emite el Estado, en el marco de nuevas formas de regulación (Cárdenas y Requena, 2016), está la consideración de formas complementarias para contribuir a erradicar prácticas corruptas. ¿Cuáles son algunas de las prácticas más recurrentes en materia de contrataciones o compras?: Desde solicitar un pago previo para dar un cierto contrato (equivalente al 10% o lo que se le llama diezmo); el no utilizar la modalidad adecuada (adjudicación directa, invitación a tres proveedores, licitación pública nacional o internacional) para favorecer a un comprador; lavado de dinero; el pago del soborno directamente por la empresa para que se le adjudique el contrato o la venta.

¿Cómo se mitigan estas prácticas en el marco del *Compliance*? Independientemente del marco legal existente en materia penal y administrativa, las administraciones públicas, en calidad de reguladoras, comienzan a solicitar ciertos requisitos a las organizaciones del sector privado en materia de integridad empresarial para garantizar conductas o comportamientos éticos en su calidad de posibles proveedores. El *Compliance* funciona también en ese sentido. Un caso relevante es el Padrón de Integridad instaurado por la Secretaría de la Función Pública en México, así como el Sistema de Alertadores para realizar denuncias y seguimiento.

2. Caso de México

¿Cómo se ha avanzado en México? Por principio, señalar que México es un país implicado activamente con la Integridad, donde se aplican leyes tanto para el sector público como el sector privado. Además, ha suscrito todo

el andamiaje normativo y forma parte de todos los eventos y espacios relacionados con los siguientes organismos internacionales:

- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos.
- *Foreign Corrupt Practices Act.*
- Cumbre Anticorrupción de Londres.
- Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20.
- Transparencia Internacional.
 - T-MEC (Capítulo XXVII Anticorrupción).
 - La Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas (Objetivo 16: Paz, Justicia, e Instituciones Sólidas³).

De modo que no es casual que existan recomendaciones internacionales que sugieren que las empresas deberían moverse hacia la adopción de las mejores prácticas internacionales en materia anticorrupción, tales como:

- *BS 10500, Specification for an anti-bribery management system.*
- *United Nations Convention against Corruption, New York, 2004. A*

³ La corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva cuestan alrededor de US \$ 1,26 billones para los países en desarrollo por año; esta cantidad de dinero podría usarse para ayudar a aquellos que viven con menos de \$ 1.25 al día por encima de \$ 1.25 durante al menos seis años. Entre las metas están: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

- *Organization for Economic Co-operation and Development, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*, Paris, 2010.
- *Organization for Economic Co-operation and Development, Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance*, Paris, 2010.
- *Organization for Economic Co-operation and Development, Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 21 November 1997.
- *United Nations Global Compact/Transparency International, Reporting guidance on the 10th principle against corruption*, 2009.
- *International Chamber of Commerce, Transparency International, United Nations Global Compact and World Economic Forum, RESIST: Resisting Extortion and Solicitation in International Transactions, A company tool for employee training*, 2010.
- *International Chamber of Commerce, Rules on Combating Corruption*, Paris, 2011.
- *Transparency International, Business Principles for Countering Bribery and associated tools*, Berlin, 2013.
- *Transparency International, Corruption Perceptions Index*.
- *Transparency International, Bribe Payers Index*.
- *World Bank, Worldwide Governance Indicators*.
- *International Corporate Governance Network, ICGN Statement and Guidance on Anti-Corruption Practices*, London, 2009.

- World Economic Forum, Partnering Against Corruption Principles for Countering Bribery, And Initiative of the World Economic Forum in Partnership with Transparency International and the Basel Institute on Governance, Geneva.
- Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO): *Internal Control Integrated Framework*, May 2013.

En el marco de este contexto internacional, resaltan los requisitos que se establecen a nivel nacional, en ese sentido, cabe señalar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 24 y 25 que señalan lo siguiente:

De la integridad de las personas morales

Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral.

Artículo 25. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos:

- I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura;
- II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real;

III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización;

IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana;

V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo;

VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y

VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Por su parte la Secretaría de la Función Pública ha sido precursora a **nivel mundial de la implementación de un sistema de Integridad y Cumplimiento Normativo** totalmente gratuito, para el cual se realizaron mesas de trabajo con los organismos arriba mencionados, como resultado de esta colaboración. El diseño de los documentos y su desarrollo fue una investigación en 43 países que han buscado implementarlo, y gracias al intercambio de sus experiencias nos permitió ser el primer país en implementar un sistema de estas características a nivel nacional e internacional, con el solo fin y objetivo de impactar positivamente en las empresas y de manera

gratuita. El Padrón de Integridad Empresarial es una realidad y hay que estar atentos de las empresas que obtendrán este distintivo que tiene una duración de 2 años, por lo que recomendamos a todas las empresas u organizaciones que inicien sus procesos de capacitación y regularización en la materia con expertos que les ayuden a mejorar su cumplimiento normativo.

El Modelo del Programa de Integridad Empresarial (2018) tiene el objetivo, además de destacar buenas prácticas, de recomendar acciones en materia de integridad empresarial. Como por ejemplo que las empresas cuenten con Sistemas Documentales de Integridad que incluyan: Manuales de Integridad, Políticas de integridad, código de ética, código de conducta, medidas disciplinarias, políticas de recursos humanos, canal de consultas y denuncias, sistemas eficaces de control, vigilancia y auditoría, así como programas de capacitación. Por último, exhortar a las empresas a que adopten políticas de contratación de personal que prevengan la incorporación de personas que puedan ser un riesgo a la integridad de la corporación.

En lo que corresponde al Padrón de Integridad Empresarial, 2018 (PIE, 2018), uno de los objetivos es fomentar la corresponsabilidad entre el gobierno y el sector empresarial a través del fomento de la integridad, la ética, la honestidad y el respeto entre la sociedad, el sector público y el sector privado, además de impulsar la adopción de mejores prácticas, y se logra con la ayuda de:

- Una estructura organizativa donde las funciones, responsabilidades, y autoridad de las personas están definidas.
- Políticas, código de ética, así como procedimientos necesarios para lograr los objetivos de integridad.
- Evaluación y tratamiento de riesgos de integridad.
- Procedimiento de Consultas y Denuncias.
- Procesos de revisión para asegurar que los problemas se detecten y se corrijan, y las oportunidades de mejora se implementen cuando estén justificadas.

Todo lo anterior en aras de contribuir al cambio efectivo en las operaciones y en la cultura de la organización, principalmente entre las empresas que desean participar en las contrataciones públicas. Dicho esfuerzo está alineado de forma concreta con los artículos 21, 22 y 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como con los compromisos internacionales del Gobierno de México, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, los Principios de Alto Nivel 2015 sobre la Transparencia e Integridad en el Sector Privado y el Plan de Acción del Grupo de Trabajo Anticorrupción (ACWG) 2019-2021 del G20, así como la Agenda 2030 y el pacto Global de las Naciones Unidas.

Esta iniciativa (PIE, 2018) busca fomentar la implementación de programas de cumplimiento a través de la adopción de mejores prácticas internacionales, sobre controles, ética e integridad en las empresas, además de incluir medidas que inhiban la práctica de conductas irregulares, que orienten a los socios, directivos y empleados de las empresa sobre el cumplimiento de un programa de integridad que contenga herramientas como: Código de Conducta, Sistemas de Denuncia y Protección al Denunciante, Sistemas de Gestión de Riesgo y Auditoría, Evaluación de Conflictos de Interés y Mecanismos Anticorrupción. A la par, el Padrón tiene el interés de elevar los estándares de integridad y ética en las empresas, al contener no sólo elementos de cumplimiento sino también de derechos humanos y laborales, igualdad de género, inclusión y no discriminación, así como medio ambiente y desarrollo sostenible, considerando también la incorporación de los objetivos de desarrollo sostenible en las estrategias de la empresa.

Así mismo, según el documento se ha tenido el apoyo para la promoción y difusión del Padrón de Integridad Empresarial, de las Cámaras empresariales, Asociaciones Civiles indígenas y de mujeres, Organizaciones no gubernamentales, la academia, miembros de la sociedad civil, y dependencias de gobierno; entre ellas podemos encontrar las siguientes: Servicio de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP), Secretaría de Economía (SE), Secretaría del Trabajo y Prevención Social (STPS), Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), ETHOS, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Instituto de Ética y Cumplimiento. Entre las Cámaras está el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana (CONCAMIN), Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO - SERVYTUR), Consejo de Ética y Transparencia de la Industria Farmacéutica (CETIFARMA), Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Por último, hacer mención de la Asociación de Normalización y Certificación A.C. (ANCE), Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica, A.C. (AMIIF), Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), Asociaciones Civiles como Asociación Mexicana de Mujeres Jefas de Empresa, A.C. (AMMJE), Red Indígena de Turismo de México (RITA), World Compliance Association (WCA), entre otras más.

De tal forma, el Padrón de Integridad Empresarial es una iniciativa pionera en la materia, que buscará no sólo reconocer, sino también premiar la implementación de buenas prácticas éticas en la iniciativa privada, lo que representa un paso importante hacia la construcción de una nueva ética pública basada en la ciudadanización del fomento a la integridad; la democratización de las tecnologías; la protección a los alertadores; el relanzamiento del Servicio Profesional de Carrera; y la evaluación de la gestión pública. Según datos de la Secretaría de la Función Pública el padrón hoy día alberga a más de 2,000 empresas.

Lo que sí es importante conocer, es que para todas las empresas y dependencias de gobierno los cambios son inminentes y, sin duda, rendirán frutos positivos a corto,

mediano y largo plazo. Una consecuencia de ello es la desaparición del *outsourcing* en temas de contratación permanente.

La Secretaría de la Función Pública va a tener dos funciones importantes adicionales al PIE y Alertadores: Una es unir la parte administrativa con la fiscalización en cada Secretaría, y otra es vincular CompraNet y el Registro del Padrón de Integridad Empresarial, lo que llevaría a ser la Secretaría que tendrá la mayor vinculación tecnológica en el intercambio de información y datos e investigación de mercado, brindando el distintivo a las empresas que cumplen con los estándares implementados por la misma Secretaría.

En la siguiente figura, gráficamente se expone lo que se pretende como política de integridad:

Figura 1.



Fuente: Secretaría de la Función Pública (2018) Modelo de Programa de Integridad Empresarial. Ed. Unidad de Ética, Integridad Pública, Prevención de Conflictos de Intereses. Ciudad de México.

¿Qué nos está proponiendo todo este esquema? La idea central consiste en buscar una especie de estandarización entre todas las empresas, en cuanto a contar con pisos básicos en materia de cumplimiento. No se descarta la existencia de empresas que cuentan con un nivel avanzado con respecto a todos los requisitos que se solicitan, incluso con la existencia de superestructuras integradas de sistemas de gestión, pero seguramente habrá otras que simplemente carecen de estas estructuras. De manera que un paso relevante es el de tener un padrón de empresas confiable que, por un lado, sean proveedores con una infraestructura básica de cumplimiento y, por el otro, se prevengan prácticas de corrupción.

Aunado a la existencia de cambios en la normatividad en materia penal, que cambió la situación de las empresas con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016. El artículo 421 del Código Nacional Procedimientos Penales dispone que con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir los representantes o administradores de hecho o de derecho de las organizaciones, las personas jurídicas serán penalmente responsables de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que, además, existió inobservancia del debido control en su organización. Este cambio del estatus de las empresas privadas al ser tratadas como personas jurídicas, indudablemente las obliga a reforzar sus modos de actuación en todos los aspectos.

3. Qué le corresponde hacer al sector privado

Según Madrid y Palomino (2020), si una persona jurídica del sector privado adopta un *Compliance* anticorrupción deberá seguir tres etapas: (i) formulación del programa de cumplimiento anticorrupción, que debe diseñarse para responder a las necesidades de prevención de cada entidad, en función de la exposición que tiene del riesgo de corrupción; (ii) implementación del sistema de prevención, que debe realizarse de forma progresiva una vez que la alta dirección lo haya aprobado, presentándolo gradualmente y a todos los niveles de la empresa, y (iii) consolidación y perfeccionamiento del modelo de cumplimiento, que

buscará mantener el sistema de cumplimiento, evaluando de forma periódica sus fallas y aciertos, reformulando lo que se tenga por necesario:

TABLA 1. Pasos para la implementación de un compliance anticorrupción

ETAPAS PARA LA ADOPCION DE UN COMPLIANCE ANTICORRUPCION		
Formulación	Implementación	Consolidación
<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación progresiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación periódica
<ul style="list-style-type: none"> • Definición de la función de prevención 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación del <i>compliance</i> anticorrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación ante cambios (internos o externos)
<ul style="list-style-type: none"> • Análisis sus riesgos 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación por niveles 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora continua
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del <i>compliance</i> anticorrupción 		

Fuente: Madrid, Valerio y Palomino W. (2020) “El compliance gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones”, *Revista desde el Sur*, volumen 12, número 1. Lima, Perú.

Para ello se deberá:

- a. Conocer la entidad, su organización, actividades y entorno.
- b. Definir y formalizar del contenido de la función de prevención de la corrupción, designado al encargado de la tarea de cumplimiento, sus funciones, recursos y su relación con el gobierno de la organización.
- c. Identificar y evaluar del riesgo de corrupción, para lo cual: (i) se analizará que actividades de la entidad pueden generar o incrementar algún riesgo de corrupción; (ii) se identificará que conductas penales podrían significar estos riesgos; (iii) se calificará la importancia de estos riesgos para la entidad, y (iv) se plasmará esta evaluación en la matriz de riesgos de corrupción, que debe estar en revisión constante.

- d. Establecer el programa de *compliance*, diseñando las herramientas de prevención que la entidad necesita tales como (i) código de conducta o política anticorrupción, que declara la tolerancia cero en materia de corrupción, e indicará de manera personalizada las prácticas que la entidad prohíbe en el ejercicio de sus actividades; (ii) medidas de prevención de la entidad para asegurar que las prácticas corruptas no se realizarán en determinados contextos de actuación; (iii) medidas de detección (canales de denuncia) para alimentar de información al sistema de prevención, y (iv) políticas de reacción que se seguirán en caso se concrete alguna conducta de corrupción de funcionarios en la entidad.

En vista de que el proceso para adoptar un *compliance* anticorrupción se basa en estándares internacionales, como ISO 37001, que es aplicable a cualquier tipo de organización, para su implementación en una entidad estatal –a través de un modelo de integridad– se seguirán los mismo pasos, con la finalidad de diseñar las medidas de prevención específicas que se requieren para mitigar los riesgos de corrupción a los que se encuentra expuesta, sin perjuicio de que se agreguen elementos propios a la naturaleza estatal de sus actividades, como lo son: (i) los lineamientos de rendición de cuentas, (ii) el riesgo de gestión de intereses, (iii) la guía de manejo de intereses, (iv) declaración jurada de intereses, entre otros.

Según Cárdenas y Requena (2016) una autorregulación que si bien en otro tiempo pudo haber sido optativa o voluntaria, ahora responde a una necesidad ineludible e imperativa, se trata, como ha señalado Sally Simpson (2010), (citada por Cárdenas y Requena, 2016), de un *enforced-self-regulation*, lo cual es benéfico si se ve desde el punto de vista de las libertades de que ahora goza la empresa para establecer sus propias reglas de juego en el mercado, así como para fijar sus políticas laborales y sus formas de adecuarse a los ecosistemas del mejor modo posible, incluso optimizando recursos en su propio beneficio. En una palabra, la empresa recobra la autonomía que hace mucho tiempo (¡ocho siglos aproximadamente!) había perdido. Pero el carácter forzado de la autorregulación proviene de un marco de regulación penal del Estado que coincide con esa autonomía, base de la iniciativa privada.

Los beneficios de esta práctica de gobierno corporativo en las organizaciones pueden resumirse en los siguientes (Cárdenas y Requena, 2016):

- a. Evita que la organización –fuente de trabajo para muchas personas y de sustento de sus familias– incurra en un delito, que al afectar a la empresa con sanciones que, como se dirá en seguida, pueden ir desde una multa elevada hasta la posible clausura o prohibición de realizar cierto tipo de contratos, afecta directamente a las personas que trabajan en la corporación y a las familias y comunidades que dependen de la actividad ordinaria de esa empresa.
- b. Evita posibles actos de complicidad dolosa o culposa. Si es bien cierto que la confianza fortalece las relaciones de trabajo y optimiza el talento de los miembros en un equipo, también lo es que esa confianza no debe confundirse con complicidad, sea por omisión (de denunciar un hecho delictivo) o por connivencia no querida pero realizada.
- c. Esa práctica, realizada dentro de ciertos límites normativos para evitar que se convierta en instrumento de represalias personales o de afectación a la imagen pública o al prestigio del compañero o del superior jerárquico, tiene un efecto positivo para el desarrollo de una cultura de la transparencia, de la redición de cuentas y de la legalidad del ámbito privado, demostrando que la organización tiene un índice de tolerancia cero con las malas prácticas.
- d. Fortalece los vínculos de lealtad corporativa entre los miembros de la organización, evitando que se privilegie otro tipo de intereses, preferencias personales o afinidades (relaciones de amistad, clientelismo o nepotismo), lo cual redundaría en el mayor profesionalismo, pues asumida la práctica *whistleblowing* los empleados sabrán que no encontrarán reverberación de aquellos actos que se opongan a la normativa que rige la empresa, con lo cual se evitará el recurrir a las pequeñas o grandes trampas.

- e. Favorece el desarrollo del profesionalismo, pues se establece una relación estrictamente profesional o laboral entre el compañero o colega, el superior jerárquico o los dependientes, lo cual no significa que el trato se vuelva profesional, sino que se realice con responsabilidad y atención.
- f. Además, el *whistleblowing* facilita que la organización cumpla su papel de garante o de vigilante del cumplimiento regulatorio, como obligación legal y como prevención del riesgo penal.
- g. Por otra parte, esa práctica de gobierno corporativo organizacional contribuye a la circulación de la información a la que antes hemos hecho referencia, gracias a la cual el *Compliance Officer* puede mantener actualizada la normativa de prevención de delitos, pues más allá de los efectos laborales o penales de la denuncia interna, el hecho en sí constituye información valiosa para detectar vacíos regulatorios, identificar riesgos no advertidos o sancionados en sus reglamentos.
- h. La cultura de la denuncia interna ha demostrado ser en los países donde esta institucionalizada, como en los EUA, por ejemplo, un medio eficaz de lucha contra la corrupción. Baste pensar en casos como el de la tabacalera Brown & Williamson, denunciada en un programa televisivo por mezclar sustancias prohibidas con el tabaco, o los conocidos escándalos empresariales, como los de Enron o WordCom.

4. Tendencias del *Compliance* en el sector público

¿Cuáles son algunas de las tendencias del *Compliance* en el sector público para los próximos años? La tendencia como medida de control de la corrupción, es que todas las empresas que quieren ser proveedoras del gobierno deben de formar parte de un programa o padrón de integridad empresarial. Es una especie de corresponsabilidad compartida. Una de las razones de fondo, como parte de las megatendencias regulatorias, es el tratamiento de las empresas como “personas jurídicas”, derivado de las reformas al Código Penal publicadas el 17 de junio de 2016,

en el Diario Oficial de la Federación. Esto implica que las empresas deberán sumar a la cultura del *Compliance* tomando los riesgos de incurrir en responsabilidad penal (Cárdenas y Requena, 2016).

Ahora no suficiente con ello, también la tendencia, como ya se señaló, es que la instancia reguladora también se autorregule en este tipo de sistemas. De modo que la relación entre reguladores y regulados se neutraliza si existe la intención de generar algún acto de corrupción. De ahí el interés de explorar estas nuevas opciones contra el combate a la corrupción. Lo interesante de esto es que no sólo sean las empresas reguladas las que adopten este tipo de sistemas, sino que también sea el sector público en lo que compete a sus dependencias y órganos desconcentrados, en calidad de reguladores, que adopten este tipo de sistemas de gestión y puedan, además de ser referencia, autorregularse.

Según Caro y Naval (citados por Madrid y Palomino, 2020) “Si el Estado acota su intervención a aprobar declaraciones y normas anticorrupción, así como amenazar con castigos a los privados para que inviertan en programas de prevención de la corrupción, pero no cuenta con sistemas de prevención en todos los niveles, entonces el Estado se sirve gratis, libremente gratis, de los mecanismos y la inversión privada para prevenir la corrupción cuando estamos ante potenciales delitos de encuentro corruptor y corrompido, de corrupción pasiva y activa. Por ello mismo debe advertirse que el peso de la corrupción, de lo delictivo y su prevención, no puede cargarse sólo sobre el sector privado, sino que el Estado debe asumir su cuota de riesgo e implementar programas de prevención (o de integridad) en sus diferentes organismos públicos”.

¿Qué se necesita para implementar un sistema de *Compliance* en el sector público gubernamental? Es importante saber que el cumplimiento es un proceso continuo que, manteniendo su independencia, es deseable que se integren los procesos ordinarios de gestión de la organización y debe ser impulsado desde el liderazgo como elemento base para un sistema de gestión del cumplimiento real y eficaz. A continuación se enlistan algunos de los elementos más importantes:

- Análisis del contexto: Identificar los aspectos clave de la organización como las obligaciones de cumplimiento y el alcance del programa de cumplimiento.
- Identificar, analizar y evaluar los riesgos de cumplimiento.
- Identificar los aspectos clave del liderazgo.
- En esta ocasión nos referiremos a algunos aspectos clave del órgano de gobierno, por ejemplo, política, valores y objetivos de cumplimiento; integración de los requisitos del sistema de gestión de *Compliance* en los procesos estratégicos; comunicación de la relevancia del Sistema de Gestión de *Compliance*; recursos y asignación de responsabilidades; función de cumplimiento; supervisión; información y reporte; compromiso y actuación ante el incumplimiento.
- Cultura.
- Gobernanza.
- Política de cumplimiento.
- Responsabilidades.
- Recursos financieros, humanos y técnicos.
- Capacitación tanto inicial como periódica.
- Información documentada: disponible y accesible, controles y procedimientos coherentes con la organización, medibles, evaluables y que den respuesta ante incumplimientos.
- Canales de consultas y denuncias.
- Procesos de investigaciones transparentes y que protejan los derechos fundamentales del denunciante y del denunciado.
- Evaluación del desempeño.
- Auditoría.
- Mejora continua.

En este contexto, es relevante constituir un comité de especialistas multidisciplinarios que brinden un acompañamiento sistémico para la implementación del sistema de *Compliance*, designando a un responsable de cumplimiento (Jefe de Cumplimiento, Analistas de Riesgos y Auditores, figuras propias de un sistema de esta naturaleza).

Desde nuestro punto de vista, es importante reconocer al *Compliance* como una metodología para lograr los resultados previstos por la organización, prevenir o reducir

riesgos y la mejora continua como medio para recuperar la confianza ciudadana, trascendiendo de una cultura reactiva hacia una cultura de prevención.

Como medidas complementarias, es importante impulsar:

- La creación de un Observatorio Nacional de *Compliance* que permita identificar a las mejores organizaciones con mejores prácticas (*Ranking*).
- Instaurar un Premio Nacional para reconocer y motivar a las organizaciones con las mejores prácticas de *Compliance*.

Conclusiones

Como se ha podido observar estamos en presencia de una metodología *ergo* sistema que bien puede coadyuvar a mitigar la corrupción en el sistema de compras o contrataciones gubernamentales. Para ello, se tienen que crear las condiciones institucionales por parte de los gobiernos y administraciones públicas con las empresas, para que en un esquema de responsabilidad compartida se pueda atacar conjuntamente a este flagelo.

Sin lugar a duda, la creación de padrones de integridad empresarial, en los que las empresas que formen parte de éstos como posibles proveedores, es una buena idea, ya que permite establecer requisitos a éstas, en el marco del *Compliance*, para garantizar que se trata de entes serios y comprometidos con la lucha contra la corrupción. Veremos en los próximos años los resultados, que tan efectivo ha sido todo esto.

En resumen, se registran dos posibles tendencias: la primera es que toda empresa que desee ser proveedor del gobierno tendrá por un lado, que formar parte de este padrón, y tendrá que adoptar un sistema de *Compliance*. Y segundo, el ente regulador, en este caso los gobiernos y las administraciones públicas, tarde o temprano tendrán que autorregularse mediante sistemas de esta naturaleza, para dar el ejemplo, de que no sólo establecen requisitos a terceros, sino que también la lucha contra la corrupción comienza en casa.

Bibliografía

Casanovas, Alain (2021) *Guía Práctica del Compliance según la Norma ISO 37301:2021*. Ed. Aenor, España.

Cámara de Diputados (2016) *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Ed. Cámara de Diputados, México.

Cárdenas, Salvador y Carlos Requena (2016) *Compliance Legal de la Empresa. Una tendencia regulatoria mundial*. Ed. Thomson Reuters, Ciudad de México.

Diario Oficial de la Federación (2016) *Reformas al Código Nacional Procedimientos Penales*. 17 de junio, México.

Madrid, Valerio y Palomino W. (2020) “El compliance gubernamental como un protector eficaz al interior de las organizaciones”, *Revista desde el Sur*, volumen 12, número 1. Lima, Perú.

Organización de las Naciones Unidas (2018) *La Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Ed. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York.

Organization for Economic Co-operation and Development (2020) *Corporate Anti-corruption Compliance Drivers, Mechanisms and Ideas for Change*. Ed. OCDE, Paris, France.

Secretaría de la Función Pública (2018) *Padrón de Integridad Empresarial*. Ed. Unidad de Ética, Integridad Pública, Prevención de Conflictos de Intereses. Ciudad de México.

Secretaría de la Función Pública (2018) *Modelo de Programa de Integridad Empresarial*. Ed. Unidad de Ética, Integridad Pública, Prevención de Conflictos de Intereses. Ciudad de México.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2020) *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe*. Ed. OCDE. París, Francia.

Páginas web: <https://worldcomplianceassociation.com> (2021)

La ética en una nueva Función Pública

Edgar Moreno Gómez*

Resumen: El marco jurídico es insuficiente para regular todas las situaciones que enfrentan los servidores públicos. La ética, además de fortalecer el apego a la norma, también funciona como un mecanismo de decisión que complementa las prescripciones jurídicas o procedimentales, reduciendo los riesgos de corrupción aun cuando existe algún espacio de discrecionalidad. Por eso, en la nueva Función Pública se ha dado una mayor importancia a la política de integridad en la Administración Pública Federal. En este ensayo se hace un recuento histórico de la política de ética del Estado mexicano y, utilizando una serie de sondeos realizada por la Secretaría de la Función Pública entre 2017 y 2020, en la que han participado más de 500 mil servidores públicos federales, se analiza la evolución de los valores y principios practicados, así como el grado de cumplimiento del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.

* Es Titular de la Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses en la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal. Tiene más de 15 años de experiencia en políticas públicas y comunicación estratégica. Como servidor público se ha desempeñado como redactor de discursos en la Presidencia de la República, asesor del Secretario de Economía, Director General Adjunto de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, Coordinador General de Operación y Seguimiento en la Oficina del Secretario de Educación Pública, Coordinador de Asesores del Subsecretario de Desarrollo Cultural y Jefe de la Oficina de la Secretaría de la Función Pública. En el ámbito privado, trabajó en Massa y Asociados Consultores, Institute for Liberty and Democracy e Impacto Social Consultores. Ha impartido clases de Comunicación y Análisis Político en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Cuenta con una Maestría en Administración Pública por la Universidad de Columbia y es Licenciado en Ciencia Política por el ITAM.

Palabras clave: ética, política de integridad, servicio público, administración pública, gobernanza.

Ethics in a novel Public Administration

Abstract: The legal framework is insufficient to regulate every situation faced by public servants. Ethics, in addition to strengthening adherence to the norm, also functions as a decision-making mechanism that complements legal or procedural prescriptions, reducing the risks of corruption even when there is some room for discretion. Therefore, in the renewed Ministry of Public Administration, greater importance has been given to the integrity policy at the federal level. This essay provides a historical account of the Mexican State's ethics policy and, using a series of surveys conducted by the Ministry of Public Administration between 2017 and 2020, in which more than 500 thousand federal public servants have participated, analyzes the evolution of the values and principles practiced, as well as the degree of compliance with the Code of Ethics of Public Servants in the Federal Government.

Keywords: ethics, integrity policy, public service, public administration, governance.

Fecha de recepción del artículo: 20 julio 2021

Fecha de aceptación: 23 agosto 2021

La ética en la nueva Función Pública¹

Para Max Weber, la esencia y mayor virtud de la burocracia era su función institucional de aplicar reglas generales a situaciones específicas, lo que garantizaría que la administración pública fuera justa y predecible.² Un gobierno basado en la norma cerraría los espacios a la captura del Estado o la corrupción de las burocracias.

Sin embargo, precisamente por partir de postulados generales, las normas no siempre cubren todas las alternativas o casos para dirigir meticulosa o milimétricamente las decisiones

¹ Agradezco el valioso apoyo y contribución de Roberto Pérez Paredes en la elaboración de este artículo.

² Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México, 2014.

de los servidores públicos. A menudo hay vacíos o áreas grises que abren espacios de discrecionalidad y someten las decisiones públicas al juicio de los individuos.

Cuando, por ejemplo, un médico va a recetar un tratamiento para algún paciente, legalmente puede prescribir varias alternativas, pero tiene la discrecionalidad para elegir cuál, de acuerdo con su criterio. En una ventanilla para realizar el trámite de un pasaporte, las personas servidoras públicas pueden atender a los ciudadanos en el orden en el que han llegado o hacer una fila especial para dar prioridad a adultos mayores, personas con discapacidad o mujeres embarazadas, no por una obligación jurídica, sino por un imperativo ético.

Responder qué deciden los burócratas en esos casos y cómo lo hacen es una tarea central para entender el funcionamiento de la administración pública, lo mismo que fomentar que los vacíos que abre la norma sean ocupados por la ética de los servidores públicos es un desafío para construir una buena administración. La ética no sólo es una característica deseable de los servidores públicos que fortalece su apego a la norma, sino que también es un mecanismo de decisión que complementa las prescripciones jurídicas o procedimentales, reduciendo los riesgos de corrupción aun cuando existe algún espacio de discrecionalidad. Por eso, una de las prioridades de la nueva Función Pública ha sido desarrollar un nuevo código de ética y promover su cumplimiento a lo largo y ancho de la Administración Pública Federal (APF).

El objetivo de este ensayo es, por un lado, plantear la importancia de la ética como directriz del comportamiento de los servidores públicos y señalar los elementos necesarios para implementar una política de ética en el servicio público. Por otro lado, se realiza un recuento histórico de la implementación de esta política en México y, particularmente, de las acciones realizadas y resultados obtenidos en los primeros años de la presente administración, en la que la renovación ética de la sociedad se ha establecido como un objetivo prioritario desde el propio Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

I. La ética en el servicio público

Existe un amplio y creciente intercambio de ideas sobre el fenómeno de la corrupción, las causas que la originan y las estrategias para combatirla. El interés es en buena medida producto de los efectos corrosivos y crecientes que ésta tiene sobre el funcionamiento del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Además de desviar recursos de por sí escasos para combatir los problemas sociales, la corrupción erosiona la confianza ciudadana, profundiza la desigualdad y, en última instancia, reduce la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones.

Todos los individuos están expuestos a la probable comisión de actos de corrupción. Sin embargo, que el potencial se transforme en realidad depende de diferentes factores: desde luego, a un cálculo estrictamente racional de costos y beneficios, pagos por actuar de manera incorrecta frente a las ganancias de hacerlo, pero también existen consideraciones morales. Es decir, las personas no sólo realizan un análisis costo-beneficio, sino que también deciden de acuerdo con sus parámetros personales y colectivo sobre lo que es correcto.

Dan Ariely ha demostrado que el comportamiento ético de los individuos es resultado de un balance entre la utilidad esperada por hacer trampa y el límite que impone la necesidad de autoevaluarse positivamente en términos morales.³ El *fudge factor* como lo llama Ariely, o el “qué tanto es tantito” como podríamos traducirlo coloquialmente al español en México, es una teoría del comportamiento basada precisamente en un espacio de deshonestidad que aún permite que las personas puedan sentirse bien consigo mismas.

En este sentido, el tener presente dispositivos normativos o prescripciones morales con las que los individuos se identifican, así como los grupos a los que sienten alguna pertenencia, funcionan como instrumentos disuasores de la deshonestidad (Ariely, 2013). Aún más, en todas las democracias actuales, instaurar una ética pública general es fundamental para que un gobierno se conduzca bajo principios aceptables para todos los ciudadanos, más allá

³ Ariely, Dan. *The (Honest) Truth About Dishonesty*. Harper-Perennial. New York, 2013.

de inclinaciones ideológicas, así como para garantizar que la toma de decisiones se conduzca de acuerdo con el interés general.

Como en cualquier democracia, la competencia política define las prioridades de una administración. Sin embargo, independientemente del proyecto político del gobierno en turno, debe existir un estándar mínimo sobre lo que debe o no puede hacer un burócrata. Por las responsabilidades del gobierno, un primer valor fundamental es el de servir al interés público. Los servidores públicos deben demostrar los más altos estándares profesionales, de eficiencia y efectividad para asegurar los mejores programas y servicios para la ciudadanía.

Si entendemos a la ética como el conjunto de valores y principios que por ser justos y atender al interés general son universales, resulta clave identificar cuáles son esos principios que deben ser comunes a todos los servidores públicos. Es decir, si la ética es el conjunto de virtudes que nos permiten evaluar la conducta de las personas y determinar si es correcta, tenemos que saber por qué importan esas cualidades dentro del gobierno.

Por otra parte, debido a que los servidores públicos ejercen las facultades y los recursos que les confieren las leyes, entonces deben estar sujetos a rendir cuentas sobre sus decisiones; deben poder justificarlas. En el mismo sentido, al ser ellos los responsables de administrar e implementar las leyes y ejercer el poder administrativo del gobierno, deben tener la legitimidad de que sus acciones son imparciales y el único criterio que las conduce es el interés general.

El trabajo de los servidores públicos impacta en la vida de las personas, por eso se espera que, en todo momento, actúen de forma justa y equitativa y traten a todos los ciudadanos de la misma forma. Por la misma razón, se espera que estos actúen con responsabilidad y lleven a cabo su encargo de manera eficaz y eficiente.

Si bien es importante que estos principios y valores estén contenidos en documentos normativos que rijan el actuar en la administración pública, es muy fundamental también que se cuente con voluntad política para que en la práctica

se implementen. Se necesita del liderazgo y ejemplo de los actores políticos para que estos principios se lleven a la práctica y así evitar que cualquier decisión dentro de las instituciones del Estado se realice en contra de la ley, o de manera arbitraria o poco razonable y sin justificación.

La confianza ciudadana es fundamental para que los gobiernos puedan implementar de manera eficaz estrategias y políticas públicas que atiendan a la pluralidad de intereses que naturalmente existen en las democracias. Los ciudadanos esperan que el servicio público se rija bajo principios tales como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia, es decir, que se rija bajo principios éticos.

II. Antecedentes de una política de ética en México

Entre los antecedentes de los esfuerzos desarrollados por el Gobierno de México para la implementación de una política de integridad pública, se puede identificar la “política de renovación moral de la sociedad” establecida en la administración del presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988). Aunque, salvo la creación en 1982 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), se trató de un discurso de escaso contenido.

En materia de combate a la corrupción no se advierten acciones específicas desarrolladas por la administración de Carlos Salinas de Gortari. Al menos ninguna que tuviera que ver con un ajuste a las atribuciones o alcances de la entonces denominada SECOGEF, tales que repercutieran en una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) o que sugirieran una política de integridad.

Como un atisbo a la ética en el servicio público ocurrido en el gobierno de Salinas de Gortari pueden considerarse las acciones desarrolladas en materia de “bioética”.

La Comisión Nacional de Bioética inició su trayectoria el 30 de marzo de 1992, cuando el Dr. Jesús Kumate Rodríguez, entonces Secretario de Salud, planteó en el seno del Consejo de Salubridad General la creación de un área que se ocupara de analizar, reflexionar

y marcar pautas éticas de actuación, frente a los dilemas que el desarrollo de la ciencia y la tecnología suscitaron al final del siglo pasado, ello a iniciativa del Dr. Manuel Velasco Suárez, célebre médico mexicano, preocupado por la búsqueda de mecanismos institucionales de reflexión bioética⁴

La creación de la Comisión Nacional de Bioética (Conbioética) como un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa de la Secretaría de Salud (SSA); se llevó a cabo en consideración a la necesidad de que los distintos actores sociales y el propio Estado mexicano, contaran con un espacio para el análisis y discusión de diversos problemas éticos, legales y sociales vinculados a la investigación y atención de las ramas de las ciencias médicas, que inciden en nuestra sociedad.⁵

Esta acción en materia de impulso a la ética pública tiene su raíz más profunda en los juicios de Núremberg que derivaron en el código del mismo nombre; en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (1948), y en la Declaración de la Asociación Médica Mundial sobre los “Principios Éticos para las Investigaciones Médicas en Seres Humanos” (1964), no obstante, la especificidad de dichas acciones poco, o casi nada, tienen que ver con una propuesta de impulso a la ética que abarque todos los sectores del gobierno federal.⁶

Hacia 1994, a escasos días de su toma de posesión, Ernesto Zedillo Ponce de León ordenó una nueva reforma a la LOAPF.

⁴ Comisión Nacional de Bioética. Guía nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación. Tercera edición 2012 Disponible en: http://www.conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/registrocomites/Guia_CEL.pdf pp. 8 - 9

⁵ •Comisión Nacional de Bioética: Guía nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación. Disponible en: http://www.conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/registrocomites/Guia_CEL.pdf

⁶ ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación y se establecen las unidades hospitalarias que deben contar con ellos, de conformidad con los criterios establecidos por la Comisión Nacional de Bioética. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276107&fecha=31/10/2012

Entre otros aspectos modificados, dicho ajuste estableció en sus artículos 26 y 37 la nueva denominación de la SECOGEF que, a partir del 28 de diciembre de ese año se llamó Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y que, entre sus “nuevas atribuciones” adquirió dos que, en principio, resultaban relevantes para el combate a la corrupción (Fracciones XIV y XV):

- “Informar periódicamente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades de la APF y de aquellas que hubieran estado sujetas a la fiscalización, e “informar a las autoridades competentes cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas”⁷; y
- “Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes [...]”.⁸

En la misma dinámica de renombrar instituciones y asignarles nuevas y usualmente mayores atribuciones, con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, de manera implícita se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP).⁹

Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función

⁷ DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF del 28/12/1994. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref15_28dic94.pdf

⁸ Idem

⁹ DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. Publicado en el DOF del 10 de abril de 2003. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref25_10abr03.pdf

pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la **Secretaría de la Función Pública** y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Cabe precisar que, al inicio del nuevo milenio las acciones de combate a la corrupción, plasmadas en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se encomendó por primera vez a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la obligación de emitir un Código de Ética, en un plazo de 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor de dicha ley.

Un año antes de la aparición de la SFP en el escenario de la APF, la SECODAM emitió el primer **Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal** (2002).

“... Más que el tradicional enfoque persecutorio, se intentó darle una dirección hacia la prevención y la transparencia. Sin renunciar a la aplicación de sanciones y a la vigilancia, los nuevos paradigmas en el combate a la corrupción están orientados a la racionalización de los controles y a privilegiar mecanismos preventivos, [...]”

Se han privilegiado asimismo, el desarrollo administrativo y la mejora regulatoria en el Gobierno Federal, con el fin de hacer más eficiente su gestión, y por tanto, prevenir actos ilícitos.”¹⁰

La SECODAM publicó el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, en atención a uno de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que buscaba prevenir y abatir las prácticas de

¹⁰ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Op cit.

corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.¹¹

Por primera vez se establecía en el PND la necesidad de contar con personas servidoras públicas “con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad”. En efecto, en el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, se establece el compromiso de “formar servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano”.¹² Paradójicamente, sin embargo, en el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*, publicado en el DOF del 12 de diciembre de 2003 no existe alusión alguna a los términos ética, corrupción, código de ética o conducta, ni comités de ética de ningún tipo.

De hecho, entre esa fecha y el 6 de marzo de 2012 —a unos meses del término del periodo de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa—, se abre una larga pausa para el impulso a la ética pública. Lo cual cambia de curso con la publicación de los *Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*¹³, en los cuáles se establece por primera vez la obligación para que las dependencias y entidades de la APF constituyan un Comité de Ética.

Tales comités, si bien establecieron los cimientos de los actuales, tenían características muy laxas en su conformación y actuación. Entre las diversas reglas y criterios que debían cumplir para su creación y operación se encuentran las siguientes:

¹¹ Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Etica de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 2002. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727307&fecha=31/07/2002&print=true

¹² Ídem.

¹³ Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5236535&fecha=06/03/2012&print=true

- Las dependencias y entidades constituirán un Comité de Ética presidido por el/la Oficial Mayor o su equivalente y por miembros electos.
- El/la Presidente propietario(a) y su suplente participaban con voz y voto en las sesiones del Comité (no se especifica si ambos(as) podrían estar en una misma sesión, es decir, si podían participar de manera simultánea).
- La Presidencia designaba a quien se haría cargo de la Secretaría Ejecutiva (propietario y suplente) del comité quienes tenían voz, pero no voto en las sesiones.
- Las y los miembros electos(as), propietarios y suplentes, se elegían anualmente “de acuerdo con la estructura ocupacional de la dependencia o entidad y con independencia de su carácter de base o confianza”.¹⁴
- Se les exigía una antigüedad mínima de un año en el organismo.
- La dimensión del Comité de Ética la determinaba la persona titular de la dependencia o entidad.
- En las sesiones del Comité de Ética, participaban como invitados y asesores permanentes con voz y sin voto, “el titular del órgano interno de control, así como los titulares de las áreas jurídica y de recursos humanos”.¹⁵
- La SFP, a través de su Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (UPTCI) podía solicitar a cualquier Comité de Ética que se le invitara a participar en alguna de sus sesiones, “con el propósito de conocer o difundir mejores prácticas sobre su funcionamiento”.¹⁶

¹⁴ Ídem. Numeral tercero, párrafo cuarto.

¹⁵ Ídem. Numeral tercero, párrafo séptimo.

¹⁶ Ídem. Numeral tercero, último párrafo.

La intervención de la UPTCI, a efecto de coordinar y evaluar la actuación de los Comités de Ética era principalmente testimonial, dado que la Secretaría Ejecutiva sólo debía informar “a la Unidad y al órgano interno de control de la dependencia o entidad, de los resultados de la evaluación que se hubiere realizado respecto del cumplimiento del Código de Conducta, en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la conclusión de la evaluación respectiva”.¹⁷

Acto seguido, la UPTCI debía analizar los resultados de las autoevaluaciones que hubieren realizado, con el propósito de recomendar a las dependencias o entidades, cuando así procediera, “la revisión de sus respectivos Códigos de Conducta a fin de que su contenido responda a mejores prácticas en la gestión pública”.

Bajo estas condiciones operaron los Comités de Ética de la APF entre marzo de 2012 y el 20 de agosto de 2015, fecha en que se emitieron tres documentos normativos que reconfiguraron su existencia, actuación y alcances.¹⁸ En efecto, la creación de la Unidad especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés dentro de la estructura orgánica de la SFP coincidió con la publicación de los siguientes elementos normativos en el DOF, mismos que si bien no resultaban estrictamente novedosos, sí establecían atribuciones específicas para los Comités de Ética:¹⁹

- Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal;
- Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública;

¹⁷ Ídem. Numeral sexto, párrafo primero.

¹⁸ En internet pueden consultarse diversos informes anuales de las actividades de dichos Comités de Ética, durante la primera mitad del gobierno de EPN. Por ejemplo el caso del Comité de Ética en Consejo de Promoción Turística de México (CPTM). Disponible en: <https://www.gob.mx/cptm/documentos/comite-de-etica-2012-2015>

¹⁹ ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015

- Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés;

En el contexto del nuevo Código de Ética, éste incrementó de 12 principios y valores enunciados en su versión del año 2002, a los cinco principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia²⁰), más 11 valores:

1. Interés público.
2. Respeto.
3. Respeto a los Derechos Humanos.
4. Igualdad y no discriminación.
5. Equidad de género.
6. Entorno cultural y ecológico.
7. Integridad.
8. Cooperación.
9. Liderazgo.
10. Transparencia.
11. Rendición de cuentas.

Es pertinente destacar que paralelo a la emisión de dichos documentos normativos corrió la creación de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI). De hecho, ambos instrumentos derivan de las ocho acciones ejecutivas instrumentadas por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto como un control de daños en respuesta al escándalo mediático y político generado por el caso de la “Casa Blanca”.

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 109, fracción III.

8 Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés²¹

- 1a Acción.- Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés
- 2a Acción.- Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
- 3a Acción.- Código de Ética y Reglas de Integridad
- 4a Acción.- Propuesta de protocolo de actuación de los servidores públicos en contrataciones públicas
- 5a Acción.- Registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones
- 6a Acción.- Ventanilla Única Nacional
- 7a Acción.- Lista de proveedores sancionados por el Gobierno Federal y sus causas
- 8a Acción.- Mecanismos de colaboración con el sector privado

Control de daños, o no, la expansión y ampliación de atribuciones y responsabilidades de los Comités de Ética estableció un paso adelante en la naturalización de la ética entre las personas servidoras públicas del Gobierno Federal. La dupla entre cada uno de los más de 300 Comités de Ética —como implementadores y arietes de la política de integridad entre quienes colaboran en sus respectivas instituciones—, y la actual Unidad de Ética Pública y Prevención de Conflictos de Intereses —como agente coordinador, asesor, proveedor de contenidos de difusión y de capacitación, así como evaluador de la actuación de cada uno de aquéllos—, ha fortalecido, a distintas velocidades y no sin traspies ni retrocesos, la implementación de una política de ética en el servicio público federal.

Tal esquema, cabe señalar, ha fungido como ejemplo y guía a seguir para los órganos conformados en cada una de las 32 entidades federativas para el impulso de una política propia en la materia.

²¹ Acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés. Secretaría de la Función Pública. Fecha de publicación 01 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes>.

III. La política de ética en la nueva Función Pública

Más allá de replicar la fórmula creada en administraciones previas, el gobierno actual ha puesto en el centro de la atención pública el combate a la corrupción. Los Comités de Ética, en tal sentido, han evolucionado en muchos casos prácticamente sin darse cuenta de ello. Más que un ejercicio de continuidad, se inauguró la práctica de involucrarlos en el combate a la corrupción desde el interior mismo de sus instituciones.

Por ejemplo, se les ha involucrado en la difusión de temas coyunturales, pero de profundo calado en la lucha contra la corrupción, tales como la campaña de difusión para prevenir y denunciar el robo de hidrocarburos. También se les ha dotado de responsabilidades específicas en la atención y prevención de prácticas antiéticas en todos los organismos públicos, como la discriminación y el acoso y hostigamiento sexuales.

A diferencia de los primeros años de su actuación, la colaboración estrecha con la Unidad de Ética ha estandarizado los programas anuales de trabajo de los más de 300 comités de ética, lo mismo que el ejercicio de evaluación anual que ha trascendido de una simple tarea de reporte de la autoevaluación de la aplicación del Código de Conducta, a un proceso de evaluación externa y en varios momentos de cada año. La intención es avanzar a un ejercicio de rendición de cuentas en tiempo real, para que la ciudadanía pueda saber sobre las acciones realizadas por el Comité de Ética de cada institución.

El nuevo código de ética

El Código de Ética emitido por la SFP el 5 de febrero de 2019, amplía considerablemente el número de principios y valores que rigen la actuación de las personas servidoras públicas.

De los 11 principios y valores del Código de Ética del año 2002, en 2015 aumentaron a cinco principios y 11 valores, más 12 reglas de integridad (y en 2016 se incrementaron a 13). En 2019 el Código de Ética se conforma por las mismas 13 reglas de integridad, más 15 principios y ocho valores.

Se trata de un ejercicio que incorporó al marco de integridad de las personas servidoras públicas, principios de actualidad que no puedan soslayarse en su actuación cotidiana, como profesionalismo, economía, disciplina y competencia por mérito.

Fortalecimiento de los Comités de Ética

A efecto de contar con Comités de Ética que trabajen de manera coordinada, la Unidad de Ética desde 2020 ha estandarizado su trabajo a través del establecimiento de una Plan Anual de Trabajo único. En éste se ha ponderado con un mayor peso las funciones sustantivas de difusión, impulso a la capacitación de las personas servidoras públicas y atención a las denuncias por presuntos incumplimientos o vulneraciones a los principios, valores y reglas de integridad.

Las evaluaciones de los Comités de Ética, si bien se han desarrollado con base en las evidencias de la actuación de los mismos, se ha llevado a cabo en plazos más breves y privilegiando la retroalimentación, a efecto que los Comités tengan la oportunidad de subsanar alguna deficiencia en su actuación durante cada año.

La intervención de los OIC en la operación de los Comités de Ética, pasó a partir de 2021 de un rol de asesor —principalmente para el tema de denuncias—, a una actuación como integrante del mismo, con derechos plenos de voz y voto, pero con las mismas obligaciones que el resto de las personas electas dentro del mismo.

Es importante destacar que, a consecuencia de la emisión de unos nuevos lineamientos generales en diciembre de 2020²², diversos procedimientos de los comités de ética, particularmente el de atención a denuncias, se ha estandarizado.

²² ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética. Publicado en el DOF del 28 de diciembre de 2020. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608925&fecha=28/12/2020

IV. Sondeo de ética de los servidores públicos

A efecto de atender el principio rector de “ética, libertad, confianza”, establecido en el PND es menester enfrentar el problema de medir a la integridad en el servicio público como un objeto inmaterial y multidimensional. Los ejercicios referidos en el presente artículo constituyen un acercamiento a este problema, abordado como la síntesis de las percepciones de una colectividad.

Los sondeos de percepción sobre el cumplimiento del Código de Ética, desarrollado por la SFP entre los años 2016 y 2020, se sustentan en un acercamiento estadístico basado en promediar el grado de cumplimiento percibido por las personas que colaboran en el Gobierno Federal, respecto a los valores y principios del Código de Ética.

Si bien se trata de una serie de ejercicios endogámicos, se asume que los resultados obtenidos reflejan la visión de una fracción de ciudadanas y ciudadanos que tienen un rol dual que les permite, al mismo tiempo, ser parte de un posible problema y de una posible solución.

a. Descripción metodológica: qué es, cómo se realiza y qué nos dice.

Para captar la percepción respecto al grado de cumplimiento del Código de Ética del Gobierno Federal, la SFP empleó una plataforma de cuestionarios electrónicos. Ésta registra las respuestas de las personas servidoras públicas que —previa invitación realizada por el Comité de Ética de su dependencia o entidad—deciden responder un cuestionario electrónico de aproximadamente 30 preguntas. Dicha plataforma ofrece garantía de anonimato a todas y todos los participantes.

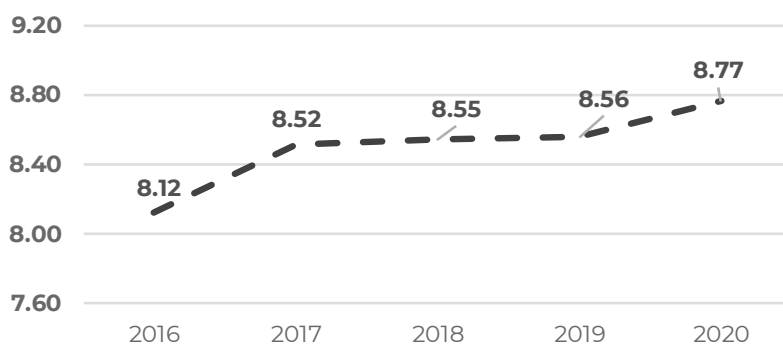
El procedimiento de respuesta de cada participante consiste en seleccionar uno de los once botones de selección que se presentan en el monitor de su computadora (0, 1, ..., 10). Para tales fines, en lugar de redactar una pregunta, se presenta una frase que resume los elementos esenciales de la definición de un principio o valor, pero sin mencionar a cuál de ellos se refiere.

Por ejemplo, para captar las respuestas sobre el **principio de legalidad**, se plantea la siguiente frase “*Las personas que colaboran en la institución donde trabajo, generalmente realizan sus funciones y atribuciones estrictamente según lo establecido en las normas y las leyes*”. Acto seguido, se explica que la opción cero significa que el valor o principio consultado se cumple “nada” y, por otro lado, el número 10 significa que ello se cumple “completa o totalmente”.

Este mismo mecanismo se aplica para el resto de los 15 principios y ocho valores del Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal. Es pertinente recordar que, a efecto de preservar la comparabilidad en las respuestas obtenidas, el fraseo de las preguntas incluidas en los cuestionarios aplicados desde 2016 ha preservado su esencia a través de los años, y los únicos cambios radican en el número de principios y valores consultados²³.

En tal sentido, la congruencia en la forma de plantear las preguntas, se estima, no ha introducido sesgo alguno y, por tanto, permite la comparabilidad de las respuestas obtenidas a través de los años.

Gráfica 1: Evolución General de los indicadores de percepción de los Principios y Valores del Código de Ética de las Personas Servidora Públicas del Gobierno Federal, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia

²³ Los cuales pasaron de cinco y 11, en el Código de Ética de 2015, a 15 y ocho, respectivamente, en el correspondiente código publicado en el DOF del 5 de febrero de 2019.

b. Descripción de resultados

Entre 2016 y 2020 el Gobierno Federal ha captado la percepción de un conjunto de personas servidoras públicas en más de 300 dependencias y entidades de la APF, respecto al grado que las mismas consideran que en sus entornos laborales inmediatos se cumplen cada uno de los principios y valores del Código de Ética. Con base en dicha información se calculan los **Indicadores de percepción sobre el cumplimiento del Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal**.

Dichos ejercicios se han llevado a cabo como uno de los elementos de *las evaluaciones que en materia de ética pública el Gobierno de México realiza con el legítimo objetivo de generar propuestas para el fortalecimiento de la gestión pública y la consolidación de una cultura organizacional ética*.

Los sondeos electrónicos realizados a través de la **plataforma de encuestas electrónicas de la Secretaría de la Función Pública** registraron en el periodo, una participación creciente de personas servidoras públicas de todas las dependencias y entidades de la APF, según se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Número de personas e instituciones participantes y fechas de levantamiento de los sondeos de percepción, 2016-2020.

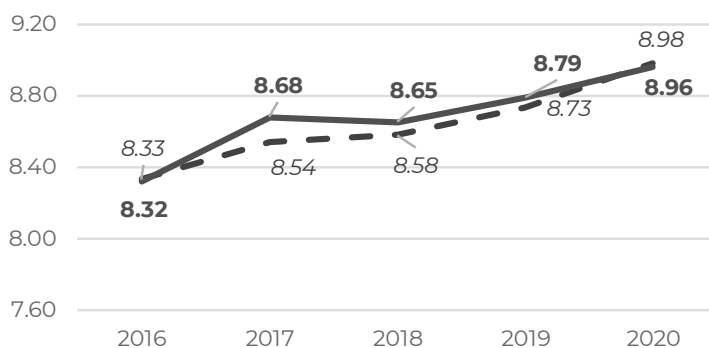
Año	Personas participantes	Instituciones participantes	Periodo de levantamiento
2016	23,517	172	14/12/2016 al 09/02/2017
2017	93,490	265	23/10/2017 al 22/11/2017
2018	175,166	297	31/07/2018 al 10/09/2018
2019	174,151	271	30/10/2019 al 06/12/2019
2020	229,298	302	07/10/2020 al 08/12/2020
Total	695,622	—	—

Entre los principales hallazgos derivados de la serie de resultados obtenidos en el periodo en que se han aplicado los sondeos electrónicos a las personas que colaboran en el Gobierno Federal, se puede destacar lo siguiente:

- En términos generales se advierte consistencia en las percepciones manifestadas a través del tiempo. Si bien se reconocen algunas variaciones, éstas no representan saltos ni cambios considerables de un año a otro, sino una estable tendencia a crecimiento.
- Si se toman como línea base los resultados de 2016, entre 2017 y 2019 se registró una suerte de avance casi imperceptible en la percepción del cumplimiento del Código de Ética.
- Mientras que en 2020 —a pesar de las condiciones adversas provocadas por la emergencia sanitaria—, se manifestó un repunte que rompió con el aparente estancamiento.

- Las personas que participaron en los sondeos electrónicos casi de manera unánime han señalado que se cumplen más los valores que los principios del código de ética.
- En términos generales, se aprecia que el avance a través del tiempo en la percepción de cumplimiento general del Código de Ética se replica también en la mayoría de los principios y valores. Como ejemplo de lo anterior considérense la Gráfica 1.
- Se aprecia una sistemática tendencia al alza en las respuestas de quienes colaboran en la APF, respecto al grado de cumplimiento de los dos valores que consideran que más se cumplen en sus entornos laborales inmediatos.

Gráfica 2: Evolución de los indicadores de percepción de los valores de Entorno Cultural y Ecológico y Respeto a los Derechos Humanos, 2016-2020



Fuente: Elaboración propia

- En efecto, entre las personas servidoras públicas que han participado en los sondeos de percepción, los valores de **entorno cultural y ecológico**; **respeto a los Derechos Humanos**, y el de **igualdad y no discriminación** destacan como los que en general se considera que más se cumplen, con valores promedio cercanos a los nueve puntos, en una escala de 0 a 10.

- Si bien los rangos²⁴ en que los principios y valores se han posicionado a través de los años se ha mantenido relativamente estable, es indiscutible que en el lapso ha habido ganadores y perdedores.
- Por ejemplo, el valor de **entorno cultural y ecológico** inició en 2016 ocupando la primera posición —a la cual regresó en 2020—, pero en el ínter cayó hasta el séptimo lugar en 2017, posición desde la cual empezó un remonte paulatino.
- Caso particular, que merece una revisión dentro de cada Comité de Ética son los principios y valores que de manera casi constante han ocupado las peores posiciones: **lealtad, objetividad, imparcialidad y competencia por mérito.**
- Tal consistencia, se estima, habla a la vez de la honestidad de quienes han participado en estos ejercicios, así como del reto y ruta de trabajo que los Comités de Ética deberán implementar a la brevedad.

²⁴ Es el número pequeño que se muestra en el margen superior derecho de cada celda de la tabla 2.

Tabla 2. Jerarquización de la percepción del cumplimiento de los principios y valores del Código de Ética de las personas servidoras públicas, 2016-2020.

Principio o Valor		2016	2017	2018	2019	2020
Valor	Entorno Cultural y Ecológico	8.33 ¹	8.54 ⁷	8.58 ⁶	8.73 ³	8.98 ¹
Valor	Respeto a los Derechos Humanos	8.32 ²	8.68 ¹	8.65 ¹	8.79 ¹	8.96 ²
Valor	Igualdad y no discriminación	8.27 ⁴	8.63 ²	8.61 ²	8.76 ²	8.92 ³
Valor	Transparencia	8.29 ³	8.60 ⁴	8.61 ³	8.71 ⁴	8.89 ⁴
Valor	Respeto	8.22 ⁶	8.61 ³	8.60 ⁴	8.70 ⁵	8.88 ⁵
Valor	Interés público	8.13 ⁹	8.52 ⁹	8.57 ⁹	8.62 ⁷	8.84 ⁶
Principio	Economía		-	-	8.64 ⁶	8.83 ⁷
Valor	Cooperación	8.07 ¹¹	8.53 ⁸	8.56 ¹¹	8.56 ¹¹	8.81 ⁸
Principio	Legalidad	8.20 ⁸	8.57 ⁶	8.59 ⁵	8.58 ⁹	8.80 ⁹
Principio	Profesionalismo		-	-	8.57 ¹⁰	8.80 ¹⁰
Principio	Eficiencia	8.05 ¹²	8.46 ¹³	8.49 ¹⁴	8.59 ⁸	8.79 ¹¹
Principio	Eficacia		-	-	8.55 ¹³	8.78 ¹²
Valor	Integridad	8.12 ¹⁰	8.52 ¹⁰	8.58 ⁷	8.54 ¹⁵	8.77 ¹³
Principio	Disciplina		-	-	8.53 ¹⁶	8.77 ¹⁴
Principio	Honradez	8.20 ⁷	8.51 ¹¹	8.51 ¹²	8.55 ¹²	8.72 ¹⁵
Valor	Liderazgo	7.69 ¹⁶	8.25 ¹⁶	8.37 ¹⁶	8.47 ¹⁹	8.71 ¹⁶
Valor	Equidad de Género	8.25 ⁵	8.60 ⁵	8.57 ⁸	8.54 ¹⁴	8.70 ¹⁷
Valor	Rendición de Cuentas	8.05 ¹³	8.45 ¹⁴	8.50 ¹³	8.50 ¹⁷	8.70 ¹⁸
Principio	Lealtad	7.96 ¹⁴	8.49 ¹²	8.57 ¹⁰	8.49 ¹⁸	8.69 ¹⁹
Principio	Objetividad		-	-	8.46 ²⁰	8.66 ²⁰
Principio	Imparcialidad	7.84 ¹⁵	8.35 ¹⁵	8.38 ¹⁵	8.38 ²¹	8.53 ²¹
Principio	Competencia por mérito	-	-	-	8.09 ²²	8.37 ²²

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Sondeos de percepción sobre el cumplimiento del Código de Ética, 2016-2020.

V. Los retos pendientes

Este texto pretende presentar un resumen muy breve de los resultados obtenidos en una serie de ejercicios de sondeo a las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, implementado en los últimos cinco años por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

La realización de dichos ejercicios obedece al compromiso de medir la integridad en el servicio público, referido en el artículo 56 del Reglamento Interior de la SFP, donde se establece la atribución de coordinar la evaluación de las acciones que, en materia de ética e integridad pública

realicen las Dependencias y Entidades de la APF, a través de sus Comités de Ética.

En tal sentido, se estima que los resultados incluidos aquí contribuirán a una discusión más amplia sobre la importancia de cuantificar y dar seguimiento a la integridad en el servicio público —en tanto se trata de una política central de la actual administración—, y qué principios y valores requieren de un mayor impulso y fortalecimiento.

La intención final es aportar elementos para valorar la eficacia de las acciones de promoción de la ética pública implementadas a través de los Comités de Ética. En concreto, en qué medida han impulsado la naturalización y asimilación de los valores y principios en el servicio público.

Sin echar las campanas al vuelo, la tendencia creciente en la valoración del cumplimiento de los principios y valores del Código de Ética puede considerarse como un logro de la conformación de Comités de Ética en todas las dependencias y entidades de la APF.

Es necesario reconocer que hay un sinnúmero de factores que pueden considerarse para explicar este último crecimiento. Por un lado, puede atribuirse a un efecto positivo de las decenas de miles de acciones de difusión realizadas por los más de 300 Comités de Ética, particularmente a partir de 2019. También puede deberse a un efecto de muchas acciones que, de manera relativamente independiente a los Comités de Ética, contribuyen a las tareas de los mismos. Por ejemplo, la importancia de la política de austeridad pudo tener un efecto en el reposicionamiento del principio de economía.

El consistente y amplio impulso a la ética en el discurso y la acción de la actual administración —en tanto se trata de un principio rector del Plan Nacional de Desarrollo—, podría ser el verdadero responsable de una mejor percepción del cumplimiento del Código de Ética de quienes colaboran en el Gobierno Federal.

Bibliografía

- Ariely, D. (2013). *The Honest Truth About Dishonesty*. New York, NY: Harper Perennial Modern Classics.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (1994, 28 de diciembre). DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref15_28dic94.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2002, 31 de julio). OFICIO-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727307&fecha=31/07/2002&print=true
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2003, 10 de abril). DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref25_10abr03.pdf
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012, 31 de octubre). ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación y se establecen las unidades hospitalarias que deben contar con ellos, de conformidad con los criterios establecidos por la Comisión Nacional de Bioética. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276107&fecha=31/10/2012

- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012, 6 de marzo). LINEAMIENTOS generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5236535&fecha=06/03/2012&print=true
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012, 6 de marzo). LINEAMIENTOS generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5236535&fecha=06/03/2012&print=true
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2015, 20 de agosto). ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2020, 28 de diciembre). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608925&fecha=28/12/2020
- Secretaría de Salud/ Comisión Nacional de Bioética. (2012). *Guía nacional para la integración y el funcionamiento de los Comités de Ética en Investigación*. Recuperado de: http://www.conbioetica-mexico.salud.gob.mx/descargas/pdf/registrocomites/Guia_CEI.pdf
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Álvaro Obregón, México: Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.

Control gubernamental para prevenir la corrupción

José Luis Chávez Delgado*

¿Pero qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. *James Madison, El Federalista.*

Resumen: El artículo aborda la estrategia de fortalecer el control interno como una herramienta gubernamental que permita enfrentar el problema de la corrupción, para ello se hace una revisión al modelo internacional de control interno y las adaptaciones que ha tenido la norma de control interno en el país. Se profundiza en explicar la importancia de los controles dentro de las instituciones públicas, mediante ejemplos de su aplicación. Se analiza la actuación de la Secretaría de la Función Pública en la rectoría y la coordinación de la política de control interno. Por último, se hace una reflexión de los retos que plantea control interno, a fin de que sea una herramienta de mayor efectividad en el combate a corrupción.

* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Aragón. Profesor de Carrera en el Área de Relaciones Internacionales. Facultad de Estudios Superiores de Aragón. Universidad Nacional Autónoma de México, desde 1985. Director General de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación. En diciembre de 2018, fue nombrado Titular de la Unidad de Control, Evaluación y Mejora de la Gestión Pública en la Secretaría de la Función Pública.

Palabras clave: Control Interno, corrupción, instituciones públicas

Governmental Control to prevent corruption

Abstract: This article addresses the strategy of strengthening internal control as a governmental tool that allows to face corruption. For this purpose, a review has been made on the international model of internal control and the changes that regulations in the matter have experienced in our country. The article explains by detail the importance of internal control within public institutions, by giving examples of its implementation. The performance of the Secretaría de la Función Pública (Ministry of Public Service) is analyzed in terms of ruling and coordinating in the governmental control. Finally, a reflection is made on the challenges posed by internal control, for it to become a more effective tool in the fight against corruption.

Keywords: Internal control, corruption, public institutions

Fecha de recepción del artículo: 1° septiembre 2021

Fecha de aceptación: 17 septiembre 2021

Introducción

Lejos de ser una condición única de los países en vía de desarrollo, la corrupción es un problema común de orden mundial. Ello explica la existencia de un amplio conjunto de convenciones, tratados, acuerdos y estándares dictados por organismos internacionales, los cuales proporcionan un marco de referencia para la actuación de los sectores privado y público mediante el establecimiento de pautas de conducta en las organizaciones, con el objetivo de promover el respeto de las normas.

En México, la corrupción ha sido uno de los principales problemas del país. Encuestas practicadas a principios del siglo XXI muestran que el grado de corrupción existente ha afectado negativamente, en el interior y el exterior, la legitimidad política, la transparencia de la administración y la eficiencia económica en cuanto a rendición de cuentas.

La corrupción ha crecido alrededor de la complicidad y las amplias redes que se tejen a partir de ésta, propiciada por el miedo social y la falta de controles sistemáticos que funcionen eficazmente para su prevención, su detección y una acción efectiva para corregir los incidentes cuando se suscitan. Por lo que es necesario seguir fortaleciendo los instrumentos más eficaces para combatirla.

En este contexto, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, así como el Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024, definieron objetivos y estrategias prioritarias para combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción y la impunidad, a fin de solucionar el problema, donde uno de los factores que se plantea como solución es el fortalecimiento de los sistemas de control.

El artículo analiza el problema de la corrupción y la introducción de los mecanismos de control interno como una herramienta de prevención y detección. Para ello refiere los principales antecedentes que dieron pauta a las normas de la materia; realiza un recorrido por las disposiciones de control interno vigentes; los procesos que componen el Sistema de Control Interno Institucional aplicable en la Administración Pública Federal (APF); profundiza en las normas de control interno y, por último, plantea cómo el control gubernamental puede ser un eficaz mecanismo para prevenir la corrupción.

1. Marco de referencia

En la década de los ochenta, el gobierno mexicano puso en la agenda nacional el tema del combate a la corrupción y realizó reformas a su marco jurídico, entre las que se puede mencionar la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la instauración de la Secretaría de la Contraloría General, para institucionalizar las medidas en contra de la corrupción

Entre 1996 a 2003, México firmó y ratificó tres importantes convenciones relacionadas con medidas para el combate a la corrupción. La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, que fue el primer instrumento jurídico regional, se suscribió

en 1996, con el propósito de promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción, a fin de asegurar la eficacia de las medidas contra la corrupción en el ejercicio de la función pública (OEA, 1996).

Entre los mecanismos que esta convención recomendó, estaba la creación de sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas para ciertos cargos y la publicación de dichas declaraciones; la instrumentación de sistemas públicos, equitativos y eficientes para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado; contar con sistemas adecuados para evitar la corrupción en la recaudación y el control de los ingresos del Estado, entre otros.

En 1997, México se adhirió a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, la cual tuvo como objetivos los siguientes: eliminar la competencia desleal generada por gratificaciones extraoficiales; castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan, ofrezcan, encubran u otorguen pagos a servidores públicos extranjeros, a fin de favorecer y beneficiar sus negocios; e impulsar el intercambio de información y la cooperación jurídica internacional para combatir el cohecho transnacional (OCDE, 2010).

Por último, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 (conocida como la Convención Mérida) definió como finalidades promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación y aseguramiento de activos; así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos; y prevenir y detectar movimientos de fondos producto de la corrupción, facilitar su decomiso y restituirlos a sus legítimos propietarios, ya sean particulares o públicos (Organización de las Naciones Unidas, 2004).

En los últimos años, el tema cobró mayor relevancia, debido a la alarmante percepción del incremento en los niveles de corrupción. De acuerdo con la Encuesta Nacional de

Treadway (COSO, por sus siglas en inglés) Dicho Comité se constituye formalmente en 1985 a partir de la iniciativa conjunta de cinco organizaciones profesionales de los Estados Unidos de Norteamérica¹ / con el objetivo de ayudar a las organizaciones a mejorar el desempeño mediante el desarrollo de un liderazgo intelectual que mejore el control interno, la gestión de riesgos, la gobernanza y la disuasión del fraude (COSO, s.f.).

Este modelo surge a raíz de las dificultades financieras que presentó el Sistema de Ahorro y Crédito en los Estados Unidos de Norteamérica durante los años 80, por el aumento de la incidencia de informes financieros fraudulentos, lo que desencadenó la idea de reunir a las cinco organizaciones patrocinadoras en una iniciativa del sector privado con la Comisión Treadway. (Beasley, 2015).

Para 1992, el Comité COSO publicó el Marco Integrado de Control Interno (Internal Control - Integrated Framework), el cual tiene el objetivo de fortalecer el Control Interno e identificar eventos que afecten a una organización y administrar sus riesgos de acuerdo con los efectos negativos que ocasiona. El modelo fue revisado y reeditado en mayo de 2013²/, para ampliar la aplicación del control interno y abordar las operaciones y objetivos de información, así como aclarar los requisitos para determinar el que constituye un control interno efectivo.

En 2004, en respuesta a una serie de escándalos e irregularidades que provocaron pérdidas importantes a inversionistas, empleados y otros grupos de interés, el Comité desarrolló y emitió el Marco Integrado para la Gestión de Riesgos, el cual proporciona un enfoque más robusto y extenso sobre la identificación, evaluación

¹ / Las cinco importantes asociaciones profesionales con sede en los Estados Unidos que conformaron el COSO son la American Accounting Association (AAA), el American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Financial Executives International (FEI), The Institute of Internal Auditors. (IIA) y la Asociación Nacional de Contadores (ahora Instituto de Contadores de Gestión [IMA]). Adicionalmente y de forma totalmente independiente a estas organizaciones patrocinadoras, la Comisión incluyó representantes de la industria, la contabilidad pública, firmas de inversión y la Bolsa de Valores de Nueva York.

² / En 2006 se publicó “Control interno sobre la información financiera - Guía para empresas públicas más pequeñas” y en 2009 la Guía sobre el monitoreo de sistemas de control interno.

Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), desde 2015, la corrupción es el segundo problema más mencionado, sólo por debajo de la inseguridad.

La corrupción es un fenómeno complejo que afecta la vida de una parte importante de los ciudadanos y con consecuencias desastrosas, lo que lo ha convertido, en los hechos y en la percepción ciudadana, en uno de los principales problemas del país (Núñez, 2019).

Además, es sistémica no sólo porque está en todas partes –sector público, sector privado, ciudadanía– en muchos casos permea la forma de operar del entramado institucional público y privado (World Bank, 2015).

Los estudios señalan que dicho fenómeno contribuye a la desigualdad: mientras que un hogar que recibe el ingreso anual promedio en México destina 14% a costear gastos de corrupción, los hogares que perciben un salario mínimo destinan el 33%. En palabras más simples, la corrupción representa un impuesto regresivo considerable (Casar, 2016).

A fin de contribuir a atender el grave problema de la corrupción, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 definió como uno de sus pilares fundamentales el de Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad, entendiendo la corrupción como la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares (PND, 2019), socavando con ello la legitimidad de las instituciones públicas, atentando contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como limitando el desarrollo integral de los pueblos (OEA, 1996). Por ello, el Estado mexicano en su conjunto ha creado instrumentos normativos e institucionales encaminados a desincentivar, inhibir y sancionar actos o hechos de corrupción, tipificándolos como delitos dentro del Código Penal Federal (Título Décimo, arts. 212 – 224); o, incluso, creando la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República.

En adición, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, refiere que la corrupción se puede entender como el abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio

indebido a costa del bienestar colectivo o individual, por lo que busca combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Una de las herramientas que se plantea como solución es el fortalecimiento de los sistemas de control. Para lograrlo, definió el Objetivo Prioritario 1.- Combatir frontalmente las causas y efectos de la corrupción, con la estrategia 1.2.- Mejorar el control interno para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la APF.

Con este mismo propósito en el Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024 se estableció el objetivo prioritario 1.- Combatir, frontalmente y con la participación de la ciudadanía, las causas y efectos de la corrupción y la ineficacia en la APF, mediante la prevención, fiscalización y promoción de las responsabilidades asociadas con conductas ilícitas, con la estrategia prioritaria 1.1.- Impulsar el establecimiento de mecanismos de control por medio de la actualización de la normativa de control interno, y la vigilancia y evaluación de la correcta operación de los sistemas de control de las dependencias y entidades mediante la participación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en los Comités de Control y Desempeño Institucional.

Estos objetivos contenidos en los programas de mediano plazo se vinculan con la concepción de que “la corrupción se explica por la falla en los mecanismos de control” (Serrano, 2016).

En este contexto, la efectividad de un sistema de control interno se vuelve fundamental para propiciar que los procesos y actividades dentro del sector público, además de realizarse con eficacia, eficiencia y legalidad, cuenten con los controles adecuados para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos planteados por las instituciones y, primordialmente, busquen detectar, mitigar e inhibir riesgos de corrupción.

2. Antecedentes en el ámbito internacional

El Sistema de Control Interno que opera actualmente en el país se basa principalmente en el modelo COSO, el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión

y gestión integral de riesgos; y en 2017 se actualizó para abordar su evolución en el sector empresarial y la importancia de considerar el riesgo tanto en el proceso de establecimiento de estrategias como en la conducción del desempeño (COSO, s.f.).

Figura 1. Evolución de los Marcos Integrados de Control Interno y Riesgos. COSO.



Además del COSO, existen otros modelos de control interno: el COCO³/ en Canadá, Cadbury y Turnbull⁴/ en el Reino Unido, ACC⁵/ en Australia y MECI en Colombia.

3. Marco jurídico del control interno en México

El 27 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal. Este Acuerdo formaliza la aplicación de un modelo para el control interno en México, siguiendo las normas aceptadas internacionalmente para el control interno mediante el Marco COSO, pero con las adaptaciones necesarias para su ejercicio en México (Serrano, 2016). El propósito del acuerdo fue contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos, y prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de aquéllos y los daños al erario federal, así como propiciar el adecuado cumplimiento de la

³ / COCO. Criteria of Control. Incluye un marco de referencia con 20 criterios generales para diseñar, desarrollar, modificar o evaluar el control interno.

⁴ / El modelo Turnbull es una guía que permite a las entidades contar con un sistema de control interno que gestiona riesgos operacionales, financieros y legales a los cuales se expone la entidad.

⁵ / ACC (Australian Control Criteria), en este modelo los trabajadores y otros interesados asumen un nivel apropiado de compromiso en el logro de los propósitos y objetivos con eficiencia y eficacia en concordancia con las normas y las políticas institucionales y legales.

obligación de rendir cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública.

En 2010, como resultado de las acciones instrumentadas por la Secretaría de la Función Pública para estandarizar, bajo criterios de simplificación administrativa, las disposiciones, políticas, estrategias, acciones y los procedimientos internos en materia de control interno, aplicables en el ámbito de la APF, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno).

El Acuerdo tuvo como objeto regular la implementación del modelo estándar de control interno, la metodología general de administración de riesgos y el funcionamiento del Comité de Control y Desempeño Institucional, fortaleciendo la cultura del autocontrol y la autoevaluación, así como el análisis y seguimiento de las estrategias y acciones como un medio para contribuir a lograr las metas y objetivos de cada institución.

En 2014, se publicó el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (el Marco), el cual fue acordado en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), y se elaboró con base en el modelo COSO 2013, con el propósito de proveer de criterios para evaluar el diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno en las instituciones del sector público y, de ese modo, determinar si éste es apropiado y suficiente para cumplir con las tres categorías de objetivos de COSO: operación, información y cumplimiento, incluidos los de protección de la integridad y la prevención de actos corruptos en los diversos procesos realizados por la institución. Hay que resaltar que este marco es aplicable a toda institución del sector público, independientemente del orden de gobierno en que se encuadre (Federal, estatal o municipal) o al Poder al que pertenezca (Ejecutivo, Legislativo, Judicial u Órganos constitucionalmente autónomos).

Para mayo de 2015, se publicó la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción y en 2016 las normas legales que instauraron el Sistema Nacional

Anticorrupción (SNA), entendido como un conjunto de instituciones, en los tres órdenes de gobierno, los tres Poderes de la Unión, organismos autónomos y la sociedad civil, que se coordinan entre sí para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Para lograr la operación del SNA, el Comité Coordinador fue conformado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; y la Secretaría de la Función Pública; así como por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información; un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Es importante destacar que esta instancia coordinadora tiene entre sus principales responsabilidades, el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan, así como el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.

También, se incluyó en dicha norma la constitución del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), el cual reúne el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país.

En 2016 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control interno del Ejecutivo Federal, en el que se establece que los titulares de los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la APF y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de vigilar el establecimiento del control interno en la dependencia o

entidad a la que se encuentren adscritos y que los titulares de dichos órganos encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación de la gestión. (Diario Oficial de la Federación, 2016). Como resultado de esta reforma se publicó el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Diario Oficial de la Federación, 2016), el cual tiene como objeto normar el establecimiento, supervisión, evaluación, actualización y mejora continua del Sistema de Control Interno Institucional (SCII).

Pese a los esfuerzos institucionales realizados en los últimos 15 años, resalta la ausencia de un diagnóstico integral que dé cuenta del estado de institucionalización de las normas y su grado de efectividad. En este año, el Sistema Nacional de Fiscalización reconoció la necesidad de verificar la cantidad de instituciones que poseen un sistema de control interno sustentado en una normativa específica. De este modo, el 81% de los integrantes locales del SNF (20 Entidades de Fiscalización Superior Locales y 32 Órganos Estatales de Control) reportó contar con acuerdos, manuales, lineamientos, normas, marcos estatales integrados de control interno o dentro de sus leyes orgánicas y reglamentos interiores (Sistema Nacional de Fiscalización, 2021).

La norma prevaleciente en control interno está formulada tomando como base el modelo COSO, el cual retoma las mejores prácticas de un gobierno corporativo e incorpora particularidades para el sector público. Sin embargo, el modelo aplicable a la APF es el más completo, ya que se agregan en él dos procesos que profundizan en el control de riesgos y mecanismos para el seguimiento y toma de decisiones por parte de órganos colegiados; mientras que el Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público deriva de las mejores prácticas y su objetivo es ser una base que pueda ser adaptada o adoptada por toda institución del sector público, independientemente del orden de gobierno en que se encuadre (Federal, estatal o municipal) el Poder al que pertenezca (Ejecutivo, Legislativo, Judicial u Órganos Constitucionales Autónomos). Este esfuerzo ha tenido como consecuencia que muchas instituciones emitan su propia normativa. Algunos ejemplos son: el Marco Integrado de Control Interno de la Cámara de Diputados y

Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en 2007 y las Normas de Control Interno para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y los Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de las Empresas Productivas del Estado (EPE). Estos últimos resultaron de las modificaciones constitucionales que dieron origen a las Empresas Productivas. También se ordenó la implementación de una estructura de gobierno corporativo, lo que implicó que se desarrollara un Sistema de Control Interno como una herramienta fundamental para lograr una seguridad razonable en la consecución de los objetivos de cada una de las Empresas, tanto en Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias como en la Comisión Federal de Electricidad. Ello trajo consigo la emisión de una normativa propia que, además de considerar el modelo COSO, incluye disposiciones de control financiero, debido a la emisión de deuda en entidades del sector bursátil internacional.

4. Sistema de Control Interno en la Administración Pública Federal

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 2021) faculta a la SFP para organizar y coordinar el sistema de control interno; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración; supervisar el sistema de control interno y vigilar el cumplimiento de las normas propias.

La función de la Secretaría es rectora y normativa, mientras que las atribuciones de vigilancia de la implementación de las normas y la supervisión las efectúa por conducto de los Órganos Internos de Control, delegados y Comisarios Públicos. Además, los Órganos Internos de Control tienen una función de asesoría y apoyo en la implementación mantenimiento y fortalecimiento de su Sistema de Control Interno Institucional.

La responsabilidad de la implementación del control interno en cada institución recae en el Titular, la Administración (los servidores públicos de mandos superiores y medios

diferentes al Titular de la institución, directamente responsables de todas las actividades en la institución), el resto de los servidores públicos de la institución y, en caso de existir, el Órgano de Gobierno.

El objetivo del Sistema de Control Interno es que la institución asegure, de manera razonable, la consecución de las metas y objetivos propuestos bajo los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. Permite, además, prevenir riesgos de incumplimientos; advierte situaciones de malos manejos de los recursos asignados a los proyectos o programas; evita desperdicios y dispendios; inhibe la comisión de conductas indebidas, asegura la observancia del marco legal y la rendición de cuentas con oportunidad y transparencia.

El control interno, entendido como un Sistema, es el conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que son aplicados por una institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión.

Es importante puntualizar que los procesos fundamentales del Sistema de Control Interno Institucional son tres: 1) el Modelo Estándar de Control Interno; 2) la metodología general de Administración de Riesgos Institucional y 3) el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), los cuales serán abordados en los siguientes párrafos.

4.1 Modelo Estándar de Control Interno

Es el conjunto de normas generales de control interno, su evaluación, informes, programas de trabajo y reportes relativos al sistema de control interno institucional.

El modelo se compone de cinco normas generales: Primera. Ambiente de Control; Segunda. Administración de Riesgos; Tercera. Actividades de Control; Cuarta. Información y comunicación; y Quinta. Supervisión y Mejora Continua; así como 17 principios y 170 elementos de control interno.

El modelo prevé la evaluación del Sistema de Control Interno para determinar el grado de eficacia y de eficiencia

con que se cumplen las normas generales de control interno, sus principios y elementos. Para efectuar la evaluación, las dependencias y entidades seleccionan los procesos prioritarios; verifican el cumplimiento de las cinco normas generales de control interno, sustentando la existencia y suficiencia de los elementos de control; identifican debilidades o áreas de oportunidad en el establecimiento del SCII, y como resultado elaboran su Informe Anual del Estado que guarda el Control Interno Institucional y lo envían anualmente a sus respectivos OIC para su validación.

Después de la evaluación, se elabora un Programa de Trabajo del Control Interno (PTCI), el cual deberá estar integrado por la definición de acciones de mejora para la atención de inexistencias o insuficiencias de control interno, detectadas en la evaluación del SCII del año previo. Adicionalmente, el Reporte de Avances Trimestral (RAT) permite el seguimiento del cumplimiento de las acciones de mejora comprometidas en el PTCI.

En conjunto estos mecanismos de implementación de las cinco normas generales, la evaluación del sistema de control interno, la formulación del PTCI y del RAT permiten generar un proceso de mejora continua.

4.2 Metodología general de Administración de Riesgos Institucional

Tiene como propósito instrumentar un proceso dinámico desarrollado para contextualizar, identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de manera razonable.

La metodología general de administración de riesgos está integrada por las etapas siguientes:

- Identificar y definir los objetivos y las metas institucionales, los procesos prioritarios, y los actores involucrados en el proceso de administración de riesgos.

- Evaluación de riesgos. Comprende la identificación, selección y descripción de riesgos, mediante la valoración de los factores de riesgo, el nivel de exposición en caso de que el riesgo se materialice y su grado de impacto y probabilidad de ocurrencia.
- Control. Mediante el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos se definen los riesgos, los factores de riesgo, las acciones de control para evitar su materialización, responsables, fechas compromiso y medios de verificación que avalen su implementación y cumplimiento.
- Seguimiento. Mediante el Reporte Avances Trimestral se da seguimiento al cumplimiento de las acciones de control comprometidas en el PTAR, este documento se presenta al respectivo OIC.

La administración de riesgos sirve para minimizar, gestionar y controlar cualquier tipo de riesgo, más allá de su naturaleza, causa, origen o grado de incidencia, así como para desarrollar acciones que mitiguen su impacto, en caso de materializarse; forma parte de la toma de decisiones institucional, y se orienta a la mejora continua, tratando de forma explícita la incertidumbre, mediante la anticipación a eventos adversos e inciertos.

La adecuada implementación de la administración de riesgos representa una herramienta fundamental que propicia la eficiencia operativa, promueve la identificación de oportunidades y amenazas, mejora los controles y métodos de seguimiento y monitoreo, con énfasis en el cumplimiento de los objetivos y metas, y evita afectaciones a la operación de los procesos, programas y proyectos de la institución.

4.3 Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)

El COCODI es un órgano colegiado creado dentro de las instituciones de la APF, cuyo propósito es dar seguimiento al cumplimiento oportuno de los objetivos y metas institucionales; impulsar el establecimiento y actualización del SCII; analizar y dar seguimiento a la detección y

administración de riesgos con prioridad en los de atención inmediata, a los resultados de las estrategias y acciones de éstos, y facilitar la toma de decisiones para agregar valor a la gestión institucional.

5. Normas Generales de Control Interno

5.1 Ambiente de Control.

La primera norma señala que se deberá “establecer y mantener un ambiente de control en toda la institución, que implique una actitud de respaldo hacia el control interno, así como vigilar la implementación y operación en conjunto y de manera sistémica de los principios y elementos de control” (Secretaría de la Función Pública, 2018) que permitan:

- Definir, promover y garantizar la integridad, los valores éticos y las normas de conducta.
- Establecer la estructura de organización y vigilancia.
- Desarrollar la competencia profesional y mantener la rendición de cuentas.

El *Ambiente de Control* se refiere a que las normas, procesos y estructuras son importantes en la organización para implementar el Control Interno. Como ejemplo de su aplicación, las dependencias y entidades de la APF cuentan, entre otros, con los controles siguientes:

- Un Código de conducta y de valores éticos que sea conocido y aplicado por todos los servidores públicos de la institución.
- Una estructura orgánica y autorizada conforme a la normativa aplicable y operar conforme a dichas definiciones.
- Perfiles de puestos definidos, formalizados y que se apeguen a su reglamento interior, estatuto orgánico o equivalente.
- Procesos formales para el ingreso, selección, permanencia, desarrollo y salida de sus recursos humanos.

- Un proceso para transparentar información de carácter público y cumplir las obligaciones que mandatan las disposiciones aplicables.
- Un proceso de control interno formalizado en la institución, conforme a la normativa vigente.

5.2 Administración de riesgos.

En el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno se define el riesgo como “el evento adverso e incierto (externo o interno) que derivado de la combinación de su probabilidad de ocurrencia y el posible impacto pudiera obstaculizar o impedir el logro de las metas y objetivos institucionales”. También conceptualiza el riesgo de corrupción como “la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el abuso del poder y/o el uso indebido de recursos y/o de información, empleo, cargo o comisión, se dañan los intereses de una institución, para la obtención de un beneficio particular o de terceros, incluye soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, entre otras prácticas.”

Esta norma se define como un proceso dinámico para “identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.” (Secretaría de la Función Pública, 2018)

En complemento, la norma internacional ISO 31000 establece que la Administración de Riesgos está basada en principios, un marco de referencia y el proceso que se muestra en la figura siguiente:

Figura 2. Principios, Marco de referencia y Proceso.
(Organización Internacional de Normalización, 2018)



El marco de referencia de la norma ISO 31000 permite integrar la administración de riesgos en todas sus actividades y funciones significativas. Asimismo, consta de varias etapas para integrar, diseñar, implementar, evaluar y mejorar la administración de riesgos en toda la organización.

Para atender la norma de administración de riesgos en la APF, las dependencias y entidades implementan, entre otras, las acciones siguientes:

- Definen su misión, visión, metas, objetivos, estrategias, indicadores institucionales alineadas a las prioridades nacionales, su reglamento interior, estatuto orgánico o equivalente.
- Identifican los procesos y sus riesgos, y diseñan respuestas para los que pueden afectar el logro de sus objetivos y metas.
- Tipifican los riesgos para determinar su probabilidad de ocurrencia y magnitud del efecto.
- Identifican los procesos financieros, presupuestales, de contratación, de información y documentación, investigación y sanción, trámites y servicios internos y externos.

5.3 Actividades de control.

Son las acciones definidas mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales; así como para prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.

Las actividades de control se ejecutan en las diferentes etapas de los procesos y aquellas que se apliquen deben ser suficientes para evitar la materialización de los riesgos y minimizar el impacto de sus consecuencias. Algunos ejemplos de las actividades de control que actualmente realizan las dependencias y entidades de la APF son:

- En cuanto a administración del capital humano, antes de su contratación revisan que los perfiles de puesto se ajusten a las funciones que desempeñará el servidor público; asimismo evalúan su desempeño para determinar su permanencia en la institución.
- Sobre los activos y bienes de la institución, cuentan con registros de entradas y salidas de almacén firmadas por los responsables, resguardos de los bienes físicos asignados al personal, verificación de inventarios.
- Instrumentan restricciones de acceso a recursos de uso limitado a cierto grupo de servidores públicos, acompañado de su mecanismo específico de rendición de cuentas.
- Registran, documentan y formalizan apropiadamente las transacciones de la institución.
- Cuentan con tecnologías de la información y comunicación, como sistemas de información que apoyen el cumplimiento de sus funciones y objetivos, así como documentos de seguridad de los mismos.
- Elaboran, formalizan y difunden manuales de organización y procedimientos, en los que se documenten los procesos de la institución.

5.4 Información y comunicación.

Los mecanismos deben asegurar que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación, tanto al interior como al exterior, son efectivos. La información que los servidores públicos generan, obtienen, utilizan y comunican, debe cubrir los requisitos establecidos por la Administración.

Los sistemas de información y comunicación deben diseñarse con criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos, con el uso eficiente de los recursos.

El personal directivo requiere tener acceso a información relevante y mecanismos de comunicación confiables, en relación con los eventos internos y externos que pueden afectar a la institución.

Al respecto, existen prácticas que identifican seis principios de calidad para la información que se pone a disposición del público: pertinencia, accesibilidad, oportunidad y puntualidad, coherencia y comparabilidad, metadatos estandarizados y veracidad (precisión y confiabilidad) (Comité de Aseguramiento de la Calidad, 2015); estos principios son retomados en la Guía para las normas de control interno del sector público (INTOSAI GOV 9100), en donde se establece que la información de calidad debe ser apropiada, oportuna, actualizada, exacta y accesible, con la finalidad de que los niveles directivos puedan tomar decisiones apropiadas.

Para la aplicación de esta norma, las instituciones cuentan con elementos como los siguientes:

- Establecer un proceso para identificar y atender los requerimientos de información.
- Generar procedimientos de relevancia, calidad y confiabilidad de la información que se rinde interna y externamente.

- Verificar y medir con indicadores la calidad de la información.
- Dar a conocer las características de la información al personal para que desempeñe las funciones en la consecución de objetivos; enfrentamiento de riesgos, prevención de corrupción y apoyo al control interno.
- Definir los métodos apropiados como líneas éticas de denuncia, para comunicar información confidencial sensible.
- Establecer mecanismos de comunicación interna y externa apropiados, como son el correo institucional, la intranet, la oficialía de partes; para lo cual considerará el tipo de audiencia, naturaleza de la información, disponibilidad, costo y requisitos legales o reglamentarios.

5.5 Supervisión y mejora continua.

Son las actividades establecidas con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía. La supervisión contribuye a la optimización permanente del control interno y, por lo tanto, a la calidad en el desempeño de las operaciones, la salvaguarda de los recursos públicos, la prevención de la corrupción, la oportuna resolución de los hallazgos de auditoría y de otras revisiones, así como a la idoneidad y suficiencia de los controles implementados.

La supervisión de las actividades programadas, los controles internos, así como los avances y resultados obtenidos, permite identificar las deficiencias y áreas de oportunidad que deben ser atendidas mediante la implementación de acciones correctivas y de mejora continua de los procesos. Algunas de las acciones para realizar la supervisión y mejora continua que las instituciones públicas aplican son las siguientes:

- Identificar las deficiencias y problemas de control interno para determinar las medidas correctivas y monitorear que éstas sean llevadas a cabo oportunamente.

- Monitorear los mecanismos de control interno y los resultados.
- Realizar autoevaluaciones de control interno e incorporar evaluaciones externas para fortalecer sus procesos.
- Retomar la supervisión que ejercen instancias fiscalizadoras para instrumentar acciones de mejora continua en sus procesos.
- Implementar mecanismos para que el personal identifique los problemas de control interno en el desempeño de sus funciones, así como medios para que puedan comunicarlo y tomar medidas para corregirlos.

6. El actuar de la SFP para prevenir la corrupción

La SFP participa de forma preventiva en los Comités de Control y Desempeño Institucional, para dar seguimiento al estado que guarda el control interno, la administración de riesgos y las acciones de mejora de la gestión; el ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de metas de los programas presupuestarios, prioritarios y estratégicos; el avance de los compromisos e indicadores de los programas de mediano plazo; la integración de los padrones de los programas gubernamentales; la aplicación de las medidas de austeridad; las acciones emitidas por las instancias fiscalizadoras, y la implementación de mecanismos para alcanzar los objetivos y metas institucionales previstos por el Plan Nacional de Desarrollo.

Los actos de fiscalización que la SFP realiza, de forma directa o por medio de los OIC, comprenden auditorías, supervisiones, inspecciones, revisiones, visitas de inspección y las visitas de control. Estos mecanismos permiten accionar controles preventivos, defectivos y correctivos,^{6/} con objeto de anticiparse

⁶ / La norma de control interno distingue como control preventivo (antes) a los mecanismos que tienen el propósito de anticiparse a la posibilidad de que ocurran incumplimientos, desviaciones, situaciones no deseadas o inesperadas que pudieren afectar al logro de las metas y objetivos institucionales. Control defectivo (durante) se refiere a los mecanismos que operan en el momento en que los eventos o transacciones están ocurriendo, e identifican las omisiones o desviaciones antes de que concluya un proceso determinado. Mientras que el control correctivo (después) es el mecanismo que opera en la etapa final de un proceso, el cual permite identificar y corregir o subsanar en algún grado, omisiones o desviaciones.

a riesgos que, en caso de materializarse, obstaculizarían o impedirían el logro de los objetivos y metas, al tiempo que abrirían espacios a la corrupción.

Las visitas de control tienen por objeto evaluar el estado que guarda el control interno de los programas estratégicos y prioritarios en las dependencias, incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades de la APF.

Mediante éstas visitas, la SFP ha definido procedimientos para revisar y evaluar en tiempo real el estado que guarda el control interno de los programas estratégicos y prioritarios de las dependencias y entidades de la APF, con objeto de anticiparse a riesgos de ineficacia y de corrupción^{7/} y establecer controles internos preventivos para atender la problemática, conforme a la normativa que regula la operación de los programas. En las visitas de control se examina el cumplimiento de las disposiciones que rigen cada una de las etapas del proceso administrativo de los programas y proyectos, a efecto de contribuir a mejorar el desempeño en sus operaciones.

En el 2020, la SFP realizó visitas de control a 24 de los 36 programas y proyectos prioritarios del Gobierno Federal, a los cuales se les asignó un presupuesto de 350,073.7 mdp. Los resultados se agruparon según la taxonomía siguiente: razonable control interno, con oportunidades de mejora y con sistemas de control interno incipientes.

En el primer grupo, para cuatro^{8/} programas se establecieron mecanismos para atender lo dispuesto por las cinco normas de control, en las diferentes etapas administrativas de los programas: diseño, administración, coordinación, operación, supervisión, evaluación y rendición de cuentas.

⁷ / Los riesgos de las visitas de control se identifican en cualquiera de las fases del proceso administrativo: Planeación, Organización, Dirección, Coordinación, Ejecución, Control y Evaluación.

⁸ / Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente; Microcréditos para el Bienestar; Proyecto Emergente de Vivienda para contribuir a superar la emergencia económica en el país, y La Escuela es Nuestra

En el segundo, no obstante que en 15^{9/} programas se han implementado mecanismos para atender lo dispuesto por las cinco normas de control, fueron diagnosticados con áreas de oportunidad orientadas a mejorar el control interno en su diseño, operación y seguimiento.

En el tercer grupo, cinco^{10/} programas fueron identificados con un control interno incipiente, debido a que sus planes y programas para su operación y supervisión se encontraban en proceso de definición, por lo cual la SFP realiza un acompañamiento permanente con el propósito de asegurar la implementación de los mecanismos de control.

Las alertas más recurrentes en los programas y proyectos detectados por la SFP son las siguientes:

Programas

- Falta de actualización de los diagnósticos y cuantificación de la población potencial y objetivo para definir la cobertura.
- Manuales de organización obsoletos y pendientes de aprobar, que no se corresponden con la operación de los programas.
- Fallas en los controles para asegurar que los beneficiarios de los subsidios cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación.
- Insuficiente supervisión e inadecuada evaluación.
- Deficiencias en la integración de los expedientes de los beneficiarios.

⁹ / Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez; Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez; Jóvenes Escribiendo el Futuro; Becas Elisa Acuña; Jóvenes Construyendo el Futuro; Mejora en la Conectividad Municipal a través de Caminos Rurales y Carreteras Alimentadoras; Banco del Bienestar; Sembrando vida; Producción para el Bienestar; Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos; Abasto rural; Fertilizantes para el bienestar; Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito, y Operación de la Guardia Nacional para la Prevención, Investigación y Persecución de Delitos.

¹⁰ / Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral; Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec; Tren Interurbano México-Toluca; Proyecto de construcción del Tren Maya, y Universidades para el Bienestar “Benito Juárez García”.

Proyectos

- Deficiente planeación, que lleva a modificaciones en los proyectos de infraestructura, las cuales afectan los presupuestos.
- Falta de control en la información de los avances físico-financieros, lo que ocasiona discrepancias en los datos registrados en los reportes de rendición de cuentas.
- Retrasos en la ejecución de obras por la falta de estudios y por problemáticas sociales.

El trabajo de la Secretaría de la Función Pública en el gobierno actual ya obtuvo sus primeros resultados. En el ámbito nacional, de acuerdo con la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, de 2017 a 2019 se duplicó la confianza en el Gobierno Federal, pasando de 25.5% a 51.0%.

En el plano internacional, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, entre 2017 y 2019 el porcentaje de la población que respalda la estrategia anticorrupción del gobierno pasó de 24% a 61%, y el porcentaje de personas que perciben una disminución en la corrupción pasó de 6% a 21%, en tanto que la población que ha reportado ser víctima de corrupción en algún trámite o servicio se redujo de 51% a 34%. Además, el país ha recuperado 14 posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y ha avanzado tres puntos al pasar de 28 a 31 en un total de 100 (Transparencia Internacional, 2020).

Si bien estos resultados son importantes y reflejan una clara mejoría en mediciones autónomas tanto nacionales como internacionales, también es cierto que aún tenemos retos pendientes por atender. Debemos redoblar los esfuerzos en la prevención de la corrupción, promoviendo un ejercicio público observante de la norma y acompañando a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, para que la ética y la integridad impulsen el cumplimiento de los objetivos en cada institución.

Conclusiones

El control interno se formuló como una alternativa para enfrentar la incidencia de informes financieros fraudulentos, a raíz de las dificultades financieras que presentó el Sistema de Ahorro y Crédito en los Estados Unidos de Norteamérica. Las formas de fraude se han transformado cada vez más en actos complejos de corrupción.

Las prácticas corruptas dañan severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, atender las necesidades de la población, garantizar los derechos de los ciudadanos e incidir en forma positiva en el desarrollo del país.

La corrupción tiene consecuencias graves porque erosiona la confianza que el ciudadano deposita en sus gobernantes, afecta las arcas públicas, favorece indebidamente a ciertos actores económicos, limita el cumplimiento de objetivos y metas, y fomenta la sobre-regulación de los trámites, entre otros efectos nocivos.

Ante esa situación, se torna cada vez más necesario establecer mecanismos de prevención para anticiparse a los riesgos que propician actos de corrupción e ineficacia gubernamental. Por ello, el control interno es un instrumento preventivo para inhibirla.

En el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, así como en el Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024, se ha propuesto que además los controles internos deben prevalecer la participación ciudadana y los mecanismos de contraloría social, la fiscalización y la rendición de cuentas para enfrentar las diferentes formas de corrupción.

La historia nos ha demostrado que todas las organizaciones requieren un efectivo control interno, que proporcione una seguridad razonable en la consecución de las metas y objetivos institucionales bajo los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

La SFP tiene las funciones de rectoría, coordinación, regulación, vigilancia y supervisión en el cumplimiento de

las normas de control interno de la APF. El reto principal en la materia es que esta herramienta sea cada vez más efectiva para prevenir riesgos de incumplimientos; advertir situaciones de malos manejos de los recursos asignados a los proyectos y programas; evitar desperdicios y dispendios; inhibir la comisión de conductas indebidas, y asegurar la rendición de cuentas con oportunidad y transparencia.

Bibliografía

Casar, M. A. (Octubre de 2016). México: Anatomía de la Corrupción. México. Obtenido de IMCO: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

Comité de Aseguramiento de la Calidad. (2015). *Marco conceptual para el aseguramiento de la calidad de la información estadística y geográfica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. INEGI, México.

COSO. (s.f.). *Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission*. Obtenido de <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

Beasley, M. (2015). *COSO at 30 Years*. Obtenido de <http://3197d6d14b5f19f2f440-5e13d29c4c016cf96cbbfd197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/programs/sechistorical-041615-transcript.pdf>

DOF. (18 de Julio de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de www.dof.gob.mx

DOF. (3 de Noviembre de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de www.dof.gob.mx

DOF. (11 de Enero de 2021). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de www.dof.gob.mx

Núñez, L. G. (2019). Corrupción en México, perspectiva y prospectiva. En S. R. Aguilar, *Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad*. México: Mexicanos contra la corrupción y la impunidad.

- OCDE. (2010). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. Obtenido de https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
- OEA. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Obtenido de http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_contr_corrup.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). Obtenido de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Organización Internacional de Normalización. (2018). *ISO 31000, Administración de Riesgos*. ISO.
- PND. (2019). *Gobierno de México*. Obtenido de <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>
- Secretaría de la Función Pública. (2018). *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*. CDMX.
- Serrano, S. J. (2016). *El control interno en la Administración Pública Federal*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sistema Nacioal de Fiscalización. (2021). *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del SNA*. México.
- Transparencia Internacional. (2020). *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2020 para 180 países*. Obtenido de <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights>
- World Bank. (2015). *World Development Report 2015: Mind, Society and Behavior*. Washington, DC.

Evolución de los sistemas de fiscalización en la Administración Pública Federal

Luis Antonio García*

Resumen: La **fiscalización** ha sido por antonomasia la forma en que se revisa, audita, vigila y supervisa la actuación de las personas servidoras públicas, aunque no se circunscribe exclusivamente al ámbito de la Administración Pública Federal, es el ámbito en el que periódica y permanentemente se fiscaliza cada ejercicio fiscal.

A través de la historia, la **auditoría** ha sido practicada en forma tradicional, es decir, se lleva a cabo a *posteriori*, ya que se revisa únicamente lo actuado o, en su defecto, el desempeño, pero exclusivamente, sobre situaciones de hecho. La fiscalización debe **evolucionar**, ya que la preeminencia que se le debe dar es más integral y atemporal, esto es, debe contener la revisión de todo lo que se relacione con el tema auditado y atemporal para que no se circunscriba a sólo resultados de ejercicios anteriores.

* Licenciado en Derecho, Facultad de Jurisprudencia, Universidad Autónoma de Coahuila. Maestro en **Administración, Universidad Latinoamericana ULA, CDMX. Doctor en Administración Pública por el** Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Posdoctorado en Ciencias del Estado y del Gobierno, Instituto Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. IAPAS, Universidad Autónoma de Tlaxcala y Universidad Anáhuac. Certificado como Contralor y como Instructor de Capacitación por Escuela de Administración Pública de la CDMX. Cuenta con diversos diplomados relacionados con el gobierno la administración pública y temas afines. Amplia experiencia laboral en cargos de mando medio y superior en dependencias y entidades del sector público, y como instructor en diversos ámbitos temáticos de la administración pública. Participación en Congresos sobre temas referidos a la reforma del Estado, administración y políticas públicas en México y en diversos países como Argentina, Chile, Uruguay, Canadá, Polonia, República Checa, Italia, Venezuela, Perú, China, Vietnam, Sudáfrica, Corea Del Sur, Turquía, España

Los efectos deben ser más preventivos que correctivos y sancionatorios, lo que no significa que no se sancione, sino que se debe impulsar la **disuasión** como un método de inhibir conductas que generen actuaciones fuera del marco regulador de las personas servidoras públicas.

Este artículo considera un tópico en el cual a lo largo de la experiencia del suscrito en materia de fiscalización se ha ido adquiriendo, específicamente, en la elaboración del proyecto de Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México, por lo que parte de las referencias son con relación a este ordenamiento, el cual es una de las normas regulatorias más avanzadas, en el país y América Latina, sin que resulten oponibles a lo establecido por la Federación. Uno de los objetivos en la expedición de dicha norma fue, precisamente, el propulsar un sistema de fiscalización moderno, audaz y evolutivo, que impactara y otorgara mejores resultados en la **evaluación** de la gestión pública, lo que no se ha alcanzado como ha sido la expectativa.

Palabras clave: fiscalización, auditoría, evolucionar, disuasión y evaluación.

Evolution of control Systems in the Federal Public Administration

Abstract: The **audit** has been par excellence the way in which the performance of public servants is reviewed, audited, monitored and supervised, although it is not limited exclusively to the scope of the Federal Public Administration, it is the area in which periodically and permanently each year is monitored.

Throughout history, the **audit** has been practiced in a conservative way, that is, it is carried out *a posteriori*, since it reviews only what has been done, or failing that, the performance, but exclusively, on factual situations.

The audit must **evolve**, since the pre-eminence that should be given is more comprehensive and timeless, that is, it must contain the review of everything that is related to the audited and timeless issue so that it is not limited to only results of previous years. The effects should be more preventive than corrective and punitive, which does not mean that it is not punished, but that **deterrence** should be promoted as a method of inhibiting behaviors that generate actions outside the regulatory framework of public servants.

This article include a topic in which you along the experience of the undersigned in the field of audit has been gained, specifically, in the elaboration of the draft Law on Internal Control and Audit of Public Administration of the Mexico City, some of the references are with respect to this order, which is one of the regulatory standards and more advanced in Mexico and Latin America's countries, without being opposed to what is established by the Federation. One of the objectives in the issuance of this standard was, precisely, to promote a modern, bold and evolutionary audit system, which would impact and provide better results in the **evaluation** of public management, which has not been achieved as has been the expectation.

Keywords: audit, evolve, deterrence and evaluation.

Fecha de recepción del artículo: 16 julio 2021

Fecha de aceptación: 30 agosto 2021

I.- Introducción

El marco jurídico para la rendición de cuentas de sector público en México ha ido evolucionando a través del tiempo; esto obedece a varios factores como el contexto político, económico y social, lo que ha llevado a la transformación de la Administración Pública Federal. En este sentido, resulta imperioso para el Estado buscar novedosos y eficaces actos de fiscalización que permitan verificar que los recursos se administren con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, cumpliendo los objetivos y metas de las dependencias, a través de auditorías, visitas, intervenciones de control interno, evaluaciones de políticas públicas, y verificaciones de calidad.

La fiscalización ha sido por antonomasia la forma en que se revisa, audita, vigila y supervisa la actuación de las personas servidoras públicas, aunque no se circunscribe exclusivamente al ámbito de la Administración Pública Federal, es el ámbito en el que periódica y permanentemente se fiscaliza cada ejercicio fiscal.

A través de la historia, la auditoría ha sido practicada en forma tradicional, es decir, se lleva a cabo *a posteriori*, ya

que se revisa únicamente lo actuado o, en su defecto, el desempeño, pero únicamente, sobre situaciones de hecho.

La fiscalización debe evolucionar, ya que la preeminencia que se le debe dar la integralidad y atemporalidad, esto es, debe contener la revisión de todo lo que se relacione con el tema auditado y atemporal para que no se circunscriba a sólo resultados de ejercicios anteriores. Los efectos deben ser más preventivos que correctivos y sancionatorios, lo que no significa que no se sancione, sino que se debe impulsar la disuasión como un método de inhibir conductas que generen actuaciones fuera del marco regulador de las personas servidoras públicas.

Este artículo considera un tópico en el cual a lo largo de la experiencia del suscrito en materia de fiscalización se ha ido adquiriendo, específicamente, en la elaboración del proyecto de Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México, por lo que parte de las referencias son con relación a este ordenamiento, el cual es una de las normas regulatorias más avanzadas en el país y América Latina, sin que resulten oponibles a lo establecido por la Federación.

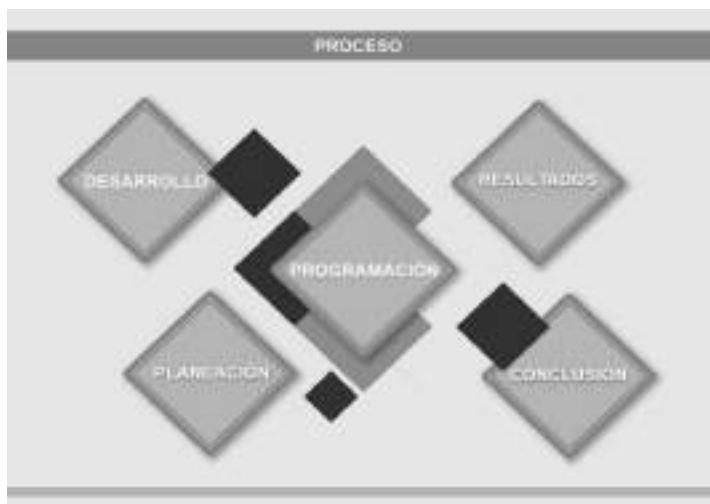
Uno de los objetivos en la expedición de dicha norma fue, precisamente, el propulsar un sistema de fiscalización moderno, audaz y evolutivo, que impactara y otorgara mejores resultados en la evaluación de la entonces vigente gestión pública, lo que no se ha alcanzado como ha sido la expectativa.

II.- Desarrollo

La auditoría como examen crítico, sistemático y detallado del grado de eficacia, eficiencia y efectividad de los procesos sustantivos y de apoyo de una unidad de gobierno, realizado por profesionales sin vínculo laboral con la misma, utilizando técnicas determinadas, con el objeto de emitir observaciones y formular sugerencias para el mejoramiento de la misma. Asimismo, es una actividad que se desarrolla en forma objetiva, metodológica, sistemática, analítica e imparcial para garantizar la buena administración y gobierno abierto, cuyo resultado es autónomo e independiente, la cual está concebida para

agregar mayor eficiencia y eficacia a la gestión gubernativa de la Administración Pública Federal¹.

En ese sentido la auditoría tradicional, se ha convertido en un mecanismo de fiscalización y revisión, empero, no ha evolucionado acorde a las necesidades que requiere la Administración Pública Federal actual, ya que es obligatorio diseñar y aplicar de acuerdo a sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, debiendo diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. Lo que representa que las actividades de fiscalización y vigilancia se limiten por la falta de disposiciones normativas que permitan una operación más ágil y eficaz.



Elaboración propia, 16 jun 2021, con base en el ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización publicado en el DOF 05/11/20.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dando origen al Sistema Nacional Anticorrupción. El 18 de Julio de 2016 se publicaron las leyes generales, reformas y adiciones en la materia, pretendiéndose armonizar las disposiciones

¹ *Secretaría de la Función Pública. 05/11/20. ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.*

jurídicas federales con las locales, así como priorizar interinstitucionalmente los principios éticos de legalidad, eficiencia, lealtad, honradez, imparcialidad y transparencia.

Correspondía entonces a las entidades federativas constituir un sistema local que fuera la instancia de coordinación, prevención, investigación y sanción de aquellos actos u omisiones en que incurrieran las personas servidoras públicas, siendo impostergable y necesario armonizar legislativamente e integrar legalmente las disposiciones jurídicas federales con las locales, que generaran el perfeccionamiento y consolidación de un sistema único anticorrupción, especialmente en el ámbito de la administración pública, ante la necesidad de contar con finanzas públicas sanas, derivado de la falta de credibilidad y confianza en el servicio público por parte de la ciudadanía.

En esa época se elaboró un proyecto de ley en materia de auditoría y control interno, específicamente en la CDMX, en concordancia con el recién emitido marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que el fenómeno de la corrupción, al ser de carácter estructural, había permeado en la operación y conducción del país, agravaba la impunidad, incidiendo en la economía y la seguridad de los órganos de gobierno; precisando que aunque la parte relativa a la auditoría y control interno no fueron coyunturales para la reforma anticorrupción, existe una vinculación por su propia y especial naturaleza, toda vez que son parte de la revisión durante y resultado de la evaluación de la gestión.

La voluntad de investigar, substanciar y sancionar casos de corrupción con las respectivas consecuencias legales son tan solo acciones paralelas de lo que implica una auditoría, como también incluye, la mejora de la gestión y desarrollo, así como la unificación en la operación y funcionamiento de todos los entes públicos.

El Sistema Nacional Anticorrupción y su observancia obligatoria para todas las administraciones públicas estatales y municipales se desarrolló en nuestro país, como en muchos casos, sin la debida planeación, programación y retomando aspectos de sistemas de otros países, sin haberse hecho bajo una investigación y metodología que se adecuara a las condiciones de México, actuación muy

común de las administraciones públicas, debiendo haber sido necesario, efectuar un análisis más profundo y con objetivos definidos; inclusive, se debió considerar como parte esencial en la formación académica y personal, incluir dentro de los planes de estudio de los tres niveles educativos, temáticas tendientes a la prevención y combate a la corrupción, es decir, formar generaciones que sean más conscientes de las repercusiones que ocasiona la corrupción en todos los ámbitos.

En efecto, lo disuasivo es y debiera ser el primer elemento que sea regulable en el régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas, que represente un elemento inhibitor y de cero tolerancia para cualquier acto de corrupción, lo cual no sólo debe estar dirigido unilateralmente a los entes gubernamentales, sino que también debe considerar a otros sectores que integran la sociedad, como el civil, académico, privado, social, religioso y demás.

Desde la primera norma que reguló el régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas, que fue la "*Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados*", de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 21 de febrero de 1940, así como las posteriores, regularon ambiguamente la actuación de las personas servidoras públicas, lo que implicaba que podría haber actos irregulares, detectables, sustanciales, pero con un grave problema, la falta de la definición de una sanción o un resultado eficaz, dado que desde la descripción de los tipos administrativos han sido demasiados subjetivos, impidiendo la posibilidad de aplicarse en todos sus extremos; consecuentemente, debe priorizarse la eficacia de los alcances de todo ordenamiento, toda vez que la ley debe permanecer en vigor en la sociedad durante el periodo que se determine, pero con validez y observancia para que pueda ser aplicada por la sociedad.

Correlativo al combate a la corrupción y, como consecuencia natural, viene la impunidad, la cual implica que aunque se investigue, no se determine ni ejecute sanción alguna, convirtiéndose en procesos estériles, en razón que se está ante una norma vigente pero no positiva o, peor aún, impunidad en toda la extensión de la palabra.

Situación similar se presenta con respecto al control interno, ya que sirve de autocontrol para la supervisión en el funcionamiento, control y desempeño de los entes públicos; dicho sistema carece de coercitividad, toda vez que los ordenamientos jurídicos vigentes en diversos ámbitos, no regulan las intervenciones para toda la administración pública, salvo en la Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México, pues en el resto de las administraciones públicas sólo existen lineamientos deficientes, por lo que no se cumple con el objetivo.

Es ejemplo de la evolución en esta materia la Ley de Auditoría y Control Interno (Gobierno de la Ciudad de México), en la que se clasifica la fiscalización en grandes rubros, distintos a los que habitualmente se reflejan en otros cuerpos normativos:

A) MATERIA: Administrativa, Desempeño, Electoral, Financiera y Social.

Administrativa: Se efectúa a fin de promover la eficiencia, la eficacia y la efectividad en las operaciones de los entes públicos; constatando el cumplimiento de objetivos y de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

Desempeño: Se lleva a cabo conforme a los resultados de la gestión pública que se evalúa a través de indicadores, respecto de la eficacia, eficiencia y efectividad de las actividades, procesos, planes y programas de la Administración.

Electoral: Se realiza con la finalidad de asegurar que los recursos públicos aprobados para el cumplimiento de programas, recursos humanos, materiales y financieros de los entes públicos, no son utilizados para apoyo y promoción de personas u organizaciones que participen de cualquier forma en los procesos electorales.²

² H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura. (1 de septiembre de 2017). Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México. Ciudad de México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Financiera: Se practica para fiscalizar todos los recursos que se recauden, capten, administren, reciban, ejerzan, apliquen y registren, respecto del ingreso de recursos o su asignación y que sean aprobados en la Ley de Ingresos y en el Decreto de Presupuesto de Egresos para cada ente público.

Social: Se constatar la conformación, integración, cumplimiento y comprobación de objetivos, metas y recursos públicos destinados a una actividad, plan o programa social.

B) PROGRAMACIÓN:

Ordinaria: Es la auditoría interna considerada dentro del Programa Anual de Auditoría (PAA).

Extraordinaria: Es la auditoría interna no considerada en el PAA.

C) ENFOQUE: Estratégica y focalizada.

Estratégica: Se selecciona por la importancia, trascendencia o magnitud de la materia, área, presupuesto, función o cualquier otra circunstancia que la haga relevante.

Focalizada: Se practica a los actos y procedimientos de los procesos administrativos, pero que centra su revisión a etapas o actividades específicas más importantes, relevantes, de riesgo y trascendentes.

D) TEMPORALIDAD: *Ex ante, Ex tempore y Ex Post.*

Ex ante: Se practica a planes y programas, previo a que acontezcan los hechos.

Ex tempore: Se practica en tiempo real durante la generación de las actividades.

Ex post: Se practica comúnmente posterior a los hechos acontecidos.

A nivel de la Administración Pública Federal, la clasificación de las auditorías, además de continuar reguladas bajo un cuerpo normativo administrativo de carácter terciario, como lo es el “Acuerdo por el que se establecen las

Disposiciones Generales para la Realización del proceso de Fiscalización”, tiene por objeto dictar las disposiciones en las que se establecen las bases que se deben observar para los actos de fiscalización, considerándose que deben evolucionar en la forma, necesidades y alcances que se requiere para la Administración Pública Federal, la cual se clasifica de la siguiente manera:

A). Auditorías a adquisiciones: Se enfocan en la revisión de la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, gasto, registro, entregables y finiquito de las contrataciones públicas por adquisiciones, arrendamientos y servicios.

B). Auditorías a obra pública: Se efectúan para comprobar la planeación, adjudicación, contratación, programación, ejecución y puesta en operación de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

C). Auditorías a la operación regional: Consisten en la revisión del ejercicio presupuestario y del cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos públicos federales transferidos a estados y municipios, en materia de educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.

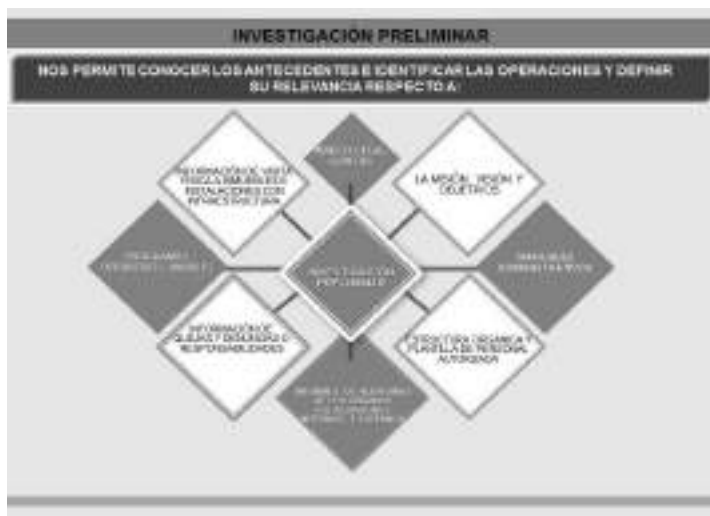
D). Auditorías al desempeño: Revisiones objetivas y confiables que permiten conocer si los programas federales operan bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía para el cumplimiento de sus objetivos y metas, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

E). Auditorías al patrimonio público federal: Su objetivo es dictaminar los estados financieros, contables y presupuestales de las dependencias y entidades de la APF.

F). Auditorías financieras y de cumplimiento: Se enfocan en la evaluación de la gestión financiera de la APF, centralizada y paraestatal, para comprobar el cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ingresos, y el Presupuesto de Egresos y demás disposiciones legales aplicables.

G). Auditorías de seguimiento: Revisiones que dan continuidad a los hallazgos determinados en los actos de fiscalización.

Es importante subrayar que no existe una investigación preliminar real para proyectar los alcances de las auditorías a ejecutarse, siendo una etapa que debe considerarse con base en los archivos históricos de las revisiones.



Elaboración propia 16 jun 2021, con base en Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México publicado en la GOCDMX 01/11/2017.

Por los anteriores argumentos, se considera que debe implementarse un sistema integral doctrinal, operativo, funcional, uniforme y único, para que todas las auditorías a nivel federal, estadual y municipal sean practicadas y reguladas de la misma forma y bajo las mismas reglas, condiciones y criterios, que permitan fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización mediante diferentes modalidades de la fiscalización como: intervención, auditoría, inspección, revisión, supervisión, verificación, visitas, vigilancia y control interno, a fin de disuadir, prevenir, detectar, evaluar y sancionar la actuación de las personas servidoras públicas, de los proveedores, prestadores de servicios, contratistas, personas físicas o morales y particulares vinculados con las acciones que llevan a cabo las unidades responsables del gasto, respecto al ejercicio de los recursos públicos asignados para cada ejercicio presupuestal, así como el cumplimiento de los objetivos, actividades institucionales, planes, programas y metas.

Por otro lado, no se deben confundir los mecanismos, instrumentos y metodología para la práctica de este tipo de revisiones, con el objetivo que se persigue, ya que existen diversos entes públicos que realizan fiscalización, pero en ámbitos competenciales diversos, como por ejemplo: la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, entre otros, porque se estima que los instrumentos y procesos deben ser similares, la única variable debe ser el resultado en cuanto a la evaluación de la gestión respecto de las funciones, actividades y operaciones que realizan.

La adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como una correcta investigación de mercado (entendida como el proceso a través del cual las dependencias de gobierno recolectan información sobre la existencia de bienes, servicios o arrendamientos que requieren para el ejercicio de sus funciones, o la existencia de otros más novedosos, así como sus precios preponderantes), deriva en que las dependencias y entidades lleven a cabo procedimientos de contratación pública ejerciendo el presupuesto asignado de manera eficaz y eficiente en los términos que establecen el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones aplicables.

La forma en la que las dependencias gubernamentales sustenten las etapas previas a la celebración de los procedimientos de contratación, tales como la programación, planeación, presupuestación e investigación de mercado, para la toma de sus determinaciones, posibilita que los entes públicos no sólo corroboren la existencia de los bienes, servicios o arrendamientos que requieren, sino que conozcan los precios preponderantes de éstos y, a partir de ello, elegir en un concurso abierto mediante convocatoria pública, al particular que ofrezca las mejores condiciones para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El detalle de la información contenida en el soporte documental facilita además la actividad del ente público, así como las compras que deba realizar en el futuro, pues le permite identificar tanto, áreas de oportunidad para mejorar sus procesos internos, como a los posibles proveedores más adecuados.

Como una plusvalía, la actividad del órgano fiscalizador se beneficia y agiliza, toda vez que la evidencia generada por el ente público en las etapas previas, durante y posteriores a los procedimientos de contratación que celebren, favorece el seguimiento de la ruta del gasto ejercido por cada dependencia gubernamental, así como la elección de sus proveedores.

En el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, es particularmente relevante, considerar que si las dependencias tienen la obligación legal de planear, programar y presupuestar el ejercicio de los recursos públicos que les son asignados desde el Presupuesto de Egresos de la Federación, claramente deben documentar las compras que lleven a cabo, desde que son planeadas, hasta que el recurso es efectivamente ejercido, pues tendrá como consecuencia, transparentar la actividad gubernamental respecto de los recursos públicos.

En ese ejercicio de transparencia se actualiza el deber de rendir cuentas sobre el ejercicio del gasto y la actividad de la Administración Pública, como la herramienta que brinda el apoyo necesario para conocer en forma precisa la gestión gubernamental.

Es también a través de esta herramienta que la autoridad fiscalizadora puede identificar prácticas poco transparentes e incluso infractoras de las normas jurídicas vigentes, así como el ejercicio abusivo e inadecuado del gasto público, provocado por la simulación en operaciones de adquisiciones, contratación de servicios excesivos o innecesarios, o arrendamientos desapegados de la normatividad, desvío de recursos para los fines a los que fueron destinados o el privilegio para la contratación de particulares específicos, entre otros.

En este contexto, se plantea la propuesta de fortalecer esta técnica de control del sector público, que es la auditoría gubernamental, así como la rendición de cuentas, para mejorar de manera continua la actividad administrativa, no en beneficio de un grupo social, sino de todos los gobernados.

III.- CONCLUSIONES

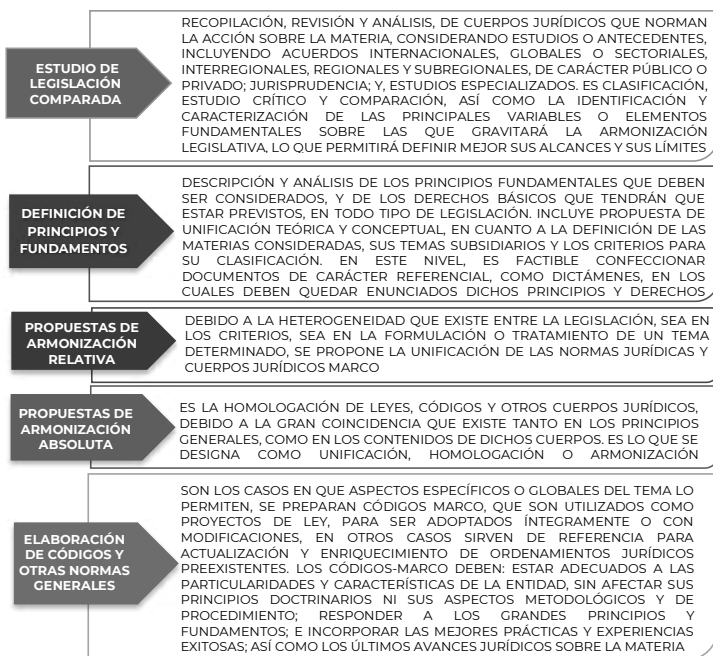
1.- La fiscalización debe **evolucionar** buscando nuevas formas de revisión, que impulsen mayor eficacia y eficiencia en el resultado de las evaluaciones practicadas.

2.- El sistema de fiscalización debe irse unificando y estandarizando, para lo cual deberá **utilizar** los casos de éxito, mejores prácticas y resultados relevantes, dejando atrás las prácticas tradicionales.

3.- Los entes públicos tendrán que transformarse, no sólo en su estructura orgánica, sino además en el aspecto sustantivo, para **implementar** diseños propios y funciones de los diferentes actos que ahí serán resueltos.

4.- Los entes públicos reguladores (Secretaría de la Función Pública, SFP), a través del Sistema Nacional Anticorrupción y *motu proprio*, deberán **adecuar** la normativa y modernizar los actuales mecanismos y metodologías que tradicionalmente se han venido aplicando, realizando mayor investigación que coadyuve a evolucionar.

5.- Los órganos legislativos deberán efectuar las funciones formales y materiales que les corresponden, para **armonizar** el marco normativo vigente y estandarizar las normas bajo los principios rectores de la gestión que le corresponde a estos órganos, evitando la dispersión y desarticulación de las normas reguladoras en materia de auditoría, para lo cual será menester hacer lo siguiente:



Elaboración propia 16 jun 2021, con base PRONTUARIO de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

6.- Los órganos legislativos federales y locales deberán **integrar** jurídicamente los sistemas vigentes, coordinando, armonizando, aproximando y uniformando el sistema legislativo y administrativo actual, para actuar bajo un mismo esquema.



Elaboración propia 16 jun 2021, con base PRONTUARIO de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

7.- Los estudios preliminares para **planear** y proyectar una auditoría deberán homologarse para que sus resultados sean efectivamente reales.



Elaboración propia 16 jun 2021, con base en Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México publicado en la GOCDMX 01/11/2017.

8.- Las etapas preliminares a los procedimientos de contratación pública, como la planeación, programación e investigación de mercado, deben realizarse con suma diligencia y cuidado, para identificar plenamente los bienes, arrendamientos o servicios que requieren las dependencias de gobierno, en aras de adquirir los más adecuados para el ejercicio de sus funciones y en las mejores condiciones para el Estado.

9.- Las citadas etapas deben estar debidamente soportadas con documentación idónea, que permita conocer sin lugar a dudas, las razones por las cuales el ente público toma la decisión de adjudicar los contratos a determinados particulares, así como identificar la ruta seguida para el ejercicio del gasto público.

10.- Se debe fortalecer la auditoría gubernamental, así como el mecanismo de rendición de cuentas, para contribuir a identificar prácticas corruptas, prevenirlas y, en su caso, sancionarlas, en aras de mejorar la actividad administrativa y en beneficio de la población en general.

IV.- BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (05 de febrero de 1915). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (29 de diciembre de 1976). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (04 de enero de 2000). Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Diario Oficial de la Federación.

H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura. (1 de septiembre de 2017). Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México. Ciudad de México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México

Secretaría de la Función Pública. 05/11/20. ACUERDO por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Pérez Saavedra, Javier. (1984). La Auditoría Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública en México. En: Revista de Administración Pública No. 57/58, Enero-junio 1984, México, INAP.

Sandoval Ulloa, José G. PRONTUARIO de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Estrategias clave en materia de rendición de cuentas para el desarrollo rural y el alivio de la pobreza en México

Rosa Chávez Aguilar*

Resumen: La dimensión de la pobreza rural en México es bien conocida y ha empeorado en las últimas décadas, tanto en proporción como en números absolutos. A la par, se han replanteado los programas sociales del sector rural para contribuir y mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en el campo mexicano. En ese sentido, la implementación de la contraloría del campo en el campo y para el campo contribuye a mejorar los estándares de vida rural en nuestro país. Por lo anterior, se exponen diversas estrategias clave para consolidar una nueva dinámica de control y fiscalización en el sector agroalimentario y con ello reforzar un gobierno honesto, eficiente, transparente y austero que devuelva a los más desprotegidos la confianza en las instituciones.

Palabras clave: Rendición de cuentas, fiscalización, control interno.

* Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Maestra en Derecho Administrativo en la Universidad Panamericana, Campus Ciudad de México. Ha laborado en la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; también como Secretaria Técnica de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Asesora en la Comisión de Reforma Agraria del Senado de la República y actualmente es Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Key Strategies of Accountability for Rural Development and Poverty Alleviation in Mexico

Summary: Mexico's rural poverty is well known. It has worsen in recent decades, in proportion and numbers. At the same time, social programs in rural sector have been remodeled to improve and contribute people's living conditions in the Mexican countryside. In that sense, the rural life standards have improved through the implementation of the internal control of the field, in the field, and for the field. Therefore, to consolidate a new dynamic of control and supervision in the agricultural food sector various key strategies have been used. In order to restore the trust in the institutions to the most vulnerable, through an efficient, strict, honest and transparent government.

Keywords: Accountability, audit, internal control.

Fecha de recepción del artículo: 16 julio 2021

Fecha de aceptación: 20 agosto 2021

Introducción

El sector rural en México se encuentra en condiciones de rezago productivo y vulnerabilidad social, toda vez que enfrenta diversos desafíos como son: desastres climáticos causados por las sequías, heladas, exceso de lluvias y deslaves, entre otras condiciones, que afectan (azotan, impactan) las diversas regiones que conforman nuestro país. Por otro lado, presenta una serie de condiciones que impactan en la desigualdad socioeconómica a nivel regional, la agudización de la pobreza y el limitado acceso a servicios básicos, entre otras causas, por el fenómeno de la feminización del trabajo de campo, el envejecimiento de las campesinas y campesinos, la migración de la población, principalmente joven, escasos recursos humanos, sociales y financieros; así como la baja escolaridad y analfabetismo en el sector, la desnutrición, el difícil acceso a productos financieros, el abandono del campo, los bajos niveles productivos y el limitado acceso a la tecnificación y mecanismos de comercialización.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emite los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México, además de tomar en consideración la información que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), genera, por un lado, con información estatal que se obtiene con una periodicidad mínima de dos años y, por otro, la desagregación municipal cada cinco.

Lo anterior se genera a través de un enfoque multidimensional de la pobreza considerando los indicadores siguientes:

- I. Ingreso corriente per cápita
- II. Rezago educativo promedio en el hogar
- III. Acceso a los servicios de salud
- IV. Acceso a la seguridad social
- V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa
- VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
- VIII. Grado de cohesión social
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada

De acuerdo con la última medición de pobreza en el país realizada por el CONEVAL, con datos al 2018, se observa que 41.9% de la población vive en situación de pobreza, lo que corresponde a 52.4 millones de personas; de ellas, 9.3 millones se encuentran en situación de pobreza extrema, es decir, presentan al menos una carencia social y sus ingresos son inferiores a la Línea de Bienestar Económico, siendo el sector rural el que acoge al mayor número de personas afectadas por la pobreza, con un aproximado de 17 millones de personas.

Estos datos demuestran que la situación de pobreza que aqueja al sector rural se ha gestado con el paso de los años, los gobiernos anteriores, aun con su permanente mención

de atención en los Planes Nacionales de Desarrollo y en los Programas Sectoriales, señalaban la implementación de políticas públicas que abordaban los desafíos que presenta en el sector agroalimentario y su transformación en favor de la calidad de vida de la población rural; sin embargo, no ha podido ser superada dicha situación, entre otras circunstancias, porque la oferta programática no respondió a cambios sustanciales, reglas de operación complejas para los programas presupuestarios, además de la inercia de concentrar la mayoría del presupuesto en algunos pocos estados, particularmente del norte del país.

Se ha tenido una visión parcial del desarrollo del campo a lo largo de los años y, con base en ella, las políticas públicas han implementado diversos programas a fin de destinar recursos económicos para proyectos que únicamente están enfocados a sufragar o subsidiar una sola etapa productiva, lo cual ha sido insuficiente para generar un adecuado avance en el desarrollo social y productivo del campo y su sostenibilidad.

Ante estos desafíos, el Gobierno de la Cuarta Transformación, estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, como uno de sus principales objetivos, romper la incongruencia de la falta de atención al campo y la dependencia alimentaria que atenta y coacciona el derecho humano a la calidad y la suficiente alimentación; para ello, instrumenta y acompaña políticas públicas encaminadas a rescatar el campo con medidas de producción y productividad, con el objetivo de conseguir una verdadera autosuficiencia alimentaria, lo cual traerá mejores condiciones de bienestar para la población del país y, en específico, el desarrollo y avance en el sector rural.

Para conseguir lo anterior, se han implementado de manera transversal, entre otros, los siguientes Programas Prioritarios del Ejecutivo Federal:

- Producción para el Bienestar.
- Canasta Básica de Alimentos.
- Precios de Garantía a Productores del Campo.
- Fertilizantes para el Bienestar.
- Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores.

La política agroalimentaria actual está relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 suscrita al amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al contribuir a conseguir los siguientes objetivos:

- Objetivo 1: *“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”*.
- Objetivo 2: *“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”*.

Al asumir que el campo tiene que ser fuente de alimento sustentable y una opción de desarrollo para los productores rurales, a través de una efectiva articulación entre la política productiva y la política de bienestar en el medio rural, el Gobierno de la República se ha propuesto implementar un cambio en la política pública agroalimentaria, ubicando a los pequeños y pequeñas productoras, quienes son los que obtienen menores ingresos, en el centro de atención gubernamental por considerarlos el factor más importante en la producción de alimentos y hacia la autosuficiencia alimentaria.

La pobreza rural en México y su relación con los programas sociales

A pesar de que en el 2017 se registró que el sector primario aporta 3.1% al PIB nacional, los hogares rurales están constantemente relacionados con la pobreza. Mientras que, de acuerdo con los resultados presentados en el informe *10 años de medición multidimensional de la pobreza para completar la serie 2008-2018* del CONEVAL en ese mismo año, la pobreza en zonas rurales siguió siendo mayor que en las zonas urbanas, afectando al 55.3% de su población total, mientras que el porcentaje urbano fue de 37.6%.

En relación con la información presentada en el *Atlas Agroalimentario 2018*, del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), la población rural representa un cuarto del total del país, de los cuales, 6 millones se dedican a las actividades agrícolas, siendo los jornaleros 2.9 millones, 777 mil en el sector ganadero y 172 mil en el sector pesquero y de acuacultura, estas

cifras también incluyen a las familias de los trabajadores que viajan con ellos.

El principal objetivo gubernamental en el sector agroalimentario ha sido buscar el desarrollo rural a través de un aumento secuencial en la asignación del presupuesto; sin embargo, poco se ha logrado a pesar de contar con recursos financieros públicos, así como una regulación, excesiva, que consta de al menos 54 leyes, las cuales clasificó la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018):

“8 leyes del ámbito social; 5 que regulan las actividades primarias; 3 agrarias; 2 sobre sanidad animal y vegetal; 3 sobre propiedad intelectual; 3 sobre insumos para la producción; 5 sobre financiamiento; 3 en materia de organización; 5 ambientales; 2 sobre aplicación de sanciones; 2 de presupuesto; 2 comerciales; 3 de energía; 2 de instituciones educativas; 5 generales, y una administrativa sobre los pueblos indígenas”

El extenso marco jurídico puede generar un obstáculo burocrático para el acceso a los apoyos, créditos o financiamientos contemplados en la mencionada regulación.

Las acciones gubernamentales instrumentadas fueron insuficientes para avanzar en la erradicación de la pobreza en el ámbito rural, lo cual ha impedido que en el paso del tiempo se mejoren las condiciones de vida de la población. Por ello, en este gobierno, a través del fomento a la producción agrícola de productos básicos en nuestra alimentación como son maíz, frijol, arroz, trigo y leche, se ha buscado el desarrollo en el campo con una visión de territorialidad, con un enfoque claro hacia el sur sureste del país y en apoyo a los pequeños y pequeñas productoras.

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), encuentra su fundamento en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en donde se prevé como un elemento integrador y ordenador de las acciones de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales que actúan en el sector rural para su desarrollo.

El PEC define las políticas que contribuyen al rescate del sector y coadyuvantes a la autosuficiencia alimentaria, por lo que se apega a los objetivos del PND. La elaboración de este documento tiene que apegarse al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se compone de la suma de los recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a las dependencias que en su actuar tienen vínculos con el sector rural.

Las instituciones que participan en el PEC y los recursos correspondientes los precisa el PEF a nivel de vertientes, las cuales desde 2009 se distribuían en 10 de ellas: Financiera, Competitividad, Medio Ambiente, Educativa, Laboral, Social, Infraestructura, Salud, Agraria y Administrativa, mientras que para 2021 se agruparon en ocho vertientes; la Financiera y la Laboral fueron redimensionadas en el mismo PEC.

El Consejo Nacional Agropecuario realizó un análisis al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021 para el campo como parte del Paquete Económico 2021, en el que expone que para este año se aprobaron \$335,227.7 millones de pesos que se enmarcan dentro del PEC, un 4.6% menor al aprobado el 2020.

En cuanto hace al ramo 08, para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) la participación asciende a 49,292 mdp, es decir, 1,715 mdp adicionales a lo aprobado para el 2020. Sin embargo, desaparecen los siguientes programas: Crédito Ganadero a la Palabra, Desarrollo Rural (Fomento a la Inversión y Productividad), Desarrollo Rural (Sustentabilidad), Desarrollo Rural (Atención a la Pobreza en el Medio Rural), Vinculación Productiva y Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de Productos Pecuarios.

Además de la eliminación de todo programa orientado al sector pecuario, al revisar su comportamiento en 2019, pareciera que se trata de una lógica de resultados inmediatos o de capacidad operativa para el ejercicio de recursos, pues el ejemplo más claro es el Crédito Ganadero a la Palabra, el cual, de tener \$4,000 millones de pesos en 2019 y sólo ejecutar cerca de \$1,000 millones de pesos, en el ejercicio fiscal 2020 no ejerció recurso alguno y para el 2021 desapareció de la estructura programática presupuestal.

Con la aplicación de las buenas prácticas administrativas, las políticas públicas agroalimentarias han implementado como eje rector que los apoyos sean entregados directamente al beneficiario, sin que haya intermediarios, como una herramienta estratégica para lograr mejores resultados. Sin embargo, el destino de los apoyos es para una sola etapa productiva sin privilegiar oportunidades de un real desarrollo y avance de la comunidad con una inversión en infraestructura o servicios.

Derivado de lo anterior, se observa la necesidad de la implementación de buenas prácticas, así como de la aplicación de la Nueva Ética Pública por parte de las personas servidoras públicas adscritas a las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal con incidencia en el sector primario, para coadyuvar en un cambio real y tangible tanto a nivel operativo como regulatorio, que redunde en beneficio de las condiciones de vida de la población rural.

Es por ello que el compromiso de la Secretaría de la Función Pública, a través del Órgano Interno de Control (OIC) en la SADDER, no sólo es en materia de transparencia y rendición de cuentas, sino también en la prevención y detección oportuna de actos de autoridad que puedan vulnerar directamente el fin último de la política pública en el sector rural y, en consecuencia, mermar aún más el bienestar de los hogares rurales.

Asimismo, destaca que este Órgano Interno de Control, al ser cabeza de Sector, tiene presencia no sólo en la dependencia, sino también en diversos Órganos Administrativos Desconcentrados y Descentralizados, por lo que fiscaliza a las siguientes instituciones:

- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero¹.

¹ Entidad en proceso de extinción.

- Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura.
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.
- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.

Como autoridad responsable de la vigilancia y principal promovente del apego legal de la actuación de los servidores públicos del sector, los avances logrados a través de las estrategias implementadas internamente deben ser expuestos para un mejoramiento constante. A continuación, se mencionan las estrategias pilares, base primordial del trabajo logrado en la presente administración en el Órgano Fiscalizador en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER):

1. Coadyuvancia y coordinación de las tres áreas que componen el Órgano Interno de Control.

El OIC tiene como objetivo principal el prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas mediante la adecuada ejecución del sistema de control y evaluación gubernamental, considerado un contrapeso al problema de la corrupción que tanto ha dañado las estructuras de la sociedad mexicana. Es por ello que se tiene la necesidad de fortalecer a estas instituciones y conjuntar esfuerzos.

Se encuentra conformado por las áreas de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública; de Quejas, Denuncias e Investigaciones; y de Responsabilidades. Atendiendo a lo anterior, los Órganos Internos de Control deben trabajar de manera coordinada e integral con la finalidad de considerarse como un todo y evitar la sectorización, para que los resultados que se generen sean nutridos por los diferentes enfoques y contribuciones de las diferentes áreas.

Se ha trabajado con una sinergia de habilidades financieras, jurídicas y técnicas, además, se ha potenciado con la experiencia de personal que en un 20% cuenta con más de 10 años de servicio en el OIC.

Lo anterior nos ha permitido identificar un patrón en la desviación del presupuesto del erario, en el que recursos públicos destinados para pequeños productores fueron

desviados de los fines a los que estaban destinados, como ha sucedido en pasadas administraciones donde la corrupción estructural permitía estas acciones en perjuicio de los más vulnerables. En este caso en particular, los recursos públicos fueron utilizados para la compra de instrumentos de inversión para la obtención ilícita de productos financieros, impidiendo con ello que dichos recursos cumplieran su función de apoyo a pequeños productores cafetaleros. Situación por la cual, actualmente se desprenden diversos procedimientos administrativos que involucran un presunto daño al erario federal de alrededor de 270 millones de pesos, aunado a las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la República (FGR), por conductas probablemente constitutivas de delito por la presunta malversación de fondos.

2. Aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para una implementación y consolidación eficaz de la reforma Constitucional del año 2015 que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley General), mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de julio de 2016 y su entrada en vigor fue al año siguiente de la publicación. En donde, si bien, requiere perfeccionarse, se establece un nuevo procedimiento específico, más completo y garantista para la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

La Ley General tiene como objetivo impulsar las buenas prácticas al interior de la Administración Pública para que su ejercicio sea más eficiente y transparente, por lo que la Secretaría de la Función Pública, a través de sus Órganos Internos de Control y las Unidades de Responsabilidades, tienen un papel fundamental.

El OIC ha implementado a cabalidad dicho procedimiento desde su entrada en vigor, y con base en ello, tiene como resultados 26 asuntos firmes. Cabe señalar que diversos asuntos fueron impugnados, reconociendo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) la validez en la

aplicación del procedimiento conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por otro lado, a la fecha existen asuntos que se encuentran *subjúdice* (pendientes de decisión judicial), adicionalmente el TFJA ha reconocido la validez de las resoluciones del OIC; sin embargo, el Poder Judicial, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, ha otorgado Amparos Directos contra la aplicación del procedimiento conforme a la referida Ley General.

No obstante, las diversas pretensiones hechas valer durante los distintos juicios que se han concluido para imponer responsabilidades a los servidores públicos, han dado fruto al establecerse la Tesis 103/2020 impulsada por la Secretaría de la Función Pública ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lograr de una vez por todas el reconocimiento de la legalidad de la aplicación del procedimiento establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como desde la entrada en vigor de dicha Ley el OIC en la SADER lo aplicó. En ese sentido, hoy tenemos además el reto de acercarnos a los Tribunales para sensibilizar a dichos entes jurisdiccionales sobre la relevancia de nuestros asuntos y sobre la gravedad de las faltas cometidas por los servidores públicos.

La contribución de este Órgano Fiscalizador al combate a la corrupción se traduce en procedimientos administrativos fincados a servidores públicos de alto nivel, sustanciados de manera expedita, teniendo en promedio para el caso de conductas no graves, a partir del Acuerdo de Radicación, que se resuelven en 120 días aproximadamente; y en el caso de conductas graves, en máximo 90 días se turnan los asuntos al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3. Del uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) y de la suspensión de plazos derivada de la contingencia sanitaria.

La pandemia de COVID 19 nos obligó a redimensionar el servicio público y requirió de nuestra creatividad y empeño. Fue necesario implementar mecanismos de control y eficiencia para el desempeño laboral, sin dejar de lado la prevención y detección de posibles actos de corrupción e ilegalidad.

El Gobierno Federal tomó la decisión de suspender los plazos y términos legales y administrativos de los asuntos de competencia de cada una de sus secretarías, exceptuando las correspondientes a la Seguridad Pública y Salud, a causa de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID 19), situación que incluyó los procedimientos de los OIC; esto desde una perspectiva legal es de reconocerse, toda vez que, con ello se aseguró la certeza jurídica a los servidores públicos con procedimientos administrativos abiertos en su contra y de los particulares que gozaban de permisos o autorizaciones.

Sin embargo, el reto de esta medida implementada es la regularización de los procedimientos, juicios y trámites en su momento suspendidos. La Secretaría de la Función Pública ya ha reanudado los plazos y términos de su competencia, razón por la cual, el OIC centró sus esfuerzos en realizar una planeación estratégica de las investigaciones con la meta de superar el rezago y llevar a cabo análisis exhaustivos de los asuntos sustantivos.

Lo anterior permitió que, para dar mayor certidumbre jurídica, y contribuir a la democratización de las tecnologías, toda vez que, tanto servidores públicos como ciudadanos están en condiciones de hacer uso de las tecnologías para la substanciación de los procedimientos disciplinarios de responsabilidades, por ejemplo, la digitalización de los expedientes, notificaciones, etc.

Esto tomando en cuenta uno de los ejes de relanzamiento de la Secretaría de la Función Pública, en concreto el de democratizar las tecnologías, que consiste en usar de forma estratégica y coordinada, los grandes volúmenes de información con que cuentan los órganos fiscalizadores y acercarlos a la ciudadanía para, efectivamente, transitar hacia un control ciudadano verdadero.

Para el caso de los procedimientos administrativos disciplinarios instrumentados a servidores públicos, el OIC implementó acciones contundentes, por ejemplo, en el Área de Responsabilidades, la digitalización de los expedientes que los conforman, con el fin de eficientar el gasto público a través del uso tecnologías y la automatización de los procesos, así como llevar a cabo trámites eficientes ante autoridades administrativas, estos últimos con apoyo en el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para

el intercambio de información oficial a través de correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el D.O.F. el 17 de abril de 2020.

Ahora bien, con motivo de la contingencia sanitaria, y en estricto apego a la Ley Federal de Austeridad Republicana impulsada por el actual Gobierno, el Área de Responsabilidades del OIC ha substanciado Procedimientos Disciplinarios fundando y motivando la entrega del expediente administrativo digitalizándolo en formato PDF, guardado en una memoria tipo USB, en virtud de que el artículo 193 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no limita a la autoridad substanciadora a entregar la totalidad de las constancias que integran el expediente de presunta responsabilidad administrativa, sólo en físico (papel), sin que con ello se le haya causado perjuicio alguno al encausado, toda vez que las constancias certificadas en formato electrónico le permiten al presunto responsable reproducir una adecuada defensa, ya que de esa forma se enterara de los hechos que se le atribuyen, así como de todas las documentales que integran el expediente respectivo.

Lo anterior, debido a que al cúmulo de constancias que se entregan a los presuntos responsables en cada procedimiento administrativo, las cuales constan desde 500 hasta 1000 hojas aproximadamente, pudiendo llegar hasta las 30,000, lo que actualmente se traduciría en una inobservancia por parte de la autoridad a las medidas de austeridad implementadas por el Gobierno Federal.

Por otro lado, se ha buscado mantener una cercanía con los ciudadanos a través del uso de videoconferencias, correo electrónico y llamadas telefónicas, orientando en lo que respecta a las solicitudes (peticiones) para que se les facilite la atención a los trámites efectuados ante la SADER para el otorgamiento de apoyos, otorgados de manera directa para el esclarecimiento de sus dudas o la agilización de los trámites, así como para la presentación de denuncias.

Con lo anterior, se impulsa el eje de relanzamiento de ciudadanía del combate a la corrupción y a la impunidad, tal como la Secretaría de la Función Pública lo ha propuesto.

Se debe de ciudadanizar la vigilancia, la fiscalización, impulsar la denuncia ciudadana y castigar las conductas irregulares.

4. Impulso a la democratización a las Tecnologías de la Información (TICs).

El Órgano Interno de Control ha impulsado el uso de tecnologías de la información como una herramienta que pueda resolver problemas en beneficio de la ciudadanía. Un ejemplo claro de ello fue el promover e impulsar en la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA) la necesidad de agilizar la solicitud y generación de opiniones técnicas que el INAPESCA emite para la autorización de los trámites de permisos y concesiones en materia acuícola y pesquera que la ciudadanía solicita ante la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA).

Para ello se creó el Subcomité del Consejo Técnico del INAPESCA, con la participación del INAPESCA, CONAPESCA y el acompañamiento del Órgano Interno de Control y del Comisariato del Sector Desarrollo Social y Recursos Renovables de la Secretaría de la Función Pública.

En dicho Subcomité se planteó como solución a la problemática presentada la interconexión (*webservice*) entre el Sistema Nacional de Información Pesquera y Acuícola (SNIPA) de la CONAPESCA y la base de datos del INAPESCA que son los sistemas de información que utilizan ambas instituciones para el registro, control y gestión de los trámites en materia acuícola y pesquera.

Entre los principales beneficios que generará el proyecto se encuentran: la reducción en los tiempos de respuesta, ya que al registrar la CONAPESCA en el SNIPA la solicitud de opinión técnica al INAPESCA, de manera simultánea y en tiempo real se registra la solicitud también en la base de datos del INAPESCA, además de generar correos electrónicos de alerta, asimismo una vez que el INAPESCA genere la respuesta de la opinión técnica, esta se registra en tiempo real en el SNIPA de la CONAPESCA.

Trazabilidad de los trámites, ya que el SNIPA permite identificar el estatus en que se encuentra cada trámite,

inclusive el estado que guarda en el INAPESCA por estar en la etapa de opinión técnica.

De acuerdo con la Ley Federal de Austeridad Republicana y sus Lineamientos, se busca eficientar el gasto público, por lo que el proyecto fue viable en tanto no representó un costo innecesario al erario público, toda vez que fue desarrollado por personal de la CONAPESCA y el INAPESCA con la infraestructura existente en ambas instituciones y el uso de software libre.

Actualmente el proyecto ha concluido su etapa de desarrollo y se encuentra en pruebas, para que en los próximos días sea liberado a producción en beneficio de los pescadores del país, con lo que sin duda se reflejará en la mejora de la transparencia y reducción de la corrupción al disminuir el contacto entre ciudadanos y los servidores públicos, ya que se podrá consultar el estatus de los trámites desde cualquier equipo de cómputo o teléfono celular inteligente.

5. Visitas de Inspección y Denuncias en Programas Prioritarios de la Administración Pública Federal.

De conformidad con el artículo 38, fracción I, numeral 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde al área de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública realizar las auditorías, revisiones y visitas de inspección necesarias para determinar si las dependencias y entidades, cumplen con las normas, programas y metas establecidas en los programas sociales que ejecutan e informar los resultados a los titulares de las mismas, así como evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo.

Asimismo, el acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización publicado en el DOF el 5 de noviembre de 2020, establece que el Órgano Interno de Control puede hacer revisiones para la evaluación del control interno de los programas estratégicos y prioritarios en las dependencias,

incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal para anticiparse a riesgos que, en caso de materializarse, obstaculicen o impidan el logro de los objetivos y metas, y posibiliten espacios a la corrupción, con la finalidad de fortalecer el control interno.

La población rural reclama políticas públicas eficientes para los pequeños y pequeñas productoras, por tal motivo los Programas Prioritarios del Ejecutivo Federal tienen un acompañamiento muy cercano por parte de la Secretaría de la Función Pública a través de sus OIC, con el objeto de implementar de manera inmediata acciones de mejora oportunas que contribuyan al logro de sus objetivos.

Aunado a lo anterior, las Visitas de Inspección han permitido detectar de manera oportuna desviaciones administrativas, identificando 43 hallazgos reportados en 2019 en las 3 Visitas realizadas a los Programas de Producción para el Bienestar, Fertilizantes y Crédito Ganadero a la Palabra.

En materia de fiscalización, el trabajo se ha visto mejorado al tener una mayor precisión en las auditorías que se traduce en eficacia y celeridad en la ejecución de las mismas, abonando al combate a la corrupción.

Adicionalmente, a través de las visitas de inspección, se ha realizado la campaña de difusión para fomentar la cultura de la denuncia, quehacer del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones, en virtud de que los apoyos son de entrega directa a la población rural, con lo que se ha procurado un acercamiento con la población reconociendo el sentir respecto de la atención brindada y de los apoyos otorgados y, en algunos casos, recibiendo denuncias de manera directa de posibles hechos susceptibles de corrupción.

El combate a la corrupción, derivado de las investigaciones realizadas en el marco de las denuncias ciudadanas, ha permitido determinar responsabilidades de los servidores públicos en el manejo de los recursos federales asignados al sector. Por lo anterior, se ha hecho evidente la importancia de la ciudadanización de la denuncia.

Respecto de las peticiones ciudadanas, la población tiene cada vez menos necesidad de solicitar la intervención de esta autoridad, a efecto de agilizar los trámites a cargo

de la SADER, con lo que se ha hecho evidente el cambio en la visión de la administración pública más cercana al receptor directo de los servicios y apoyos.

Con el programa de “*Ciudadanos alertadores internos y externos de la corrupción*”, la SFP pretende fomentar la denuncia a través de tres ejes básicos:

1. Confidencialidad absoluta a través de canales tecnológicos más democráticos y seguros.
2. Acompañamiento desburocratizador de la denuncia mediante asesorías y medidas de protección para los alertadores frente a represalias.
3. Proactividad en el seguimiento y desahogo de la denuncia para combatir la impunidad.

En ese sentido, la Secretaría de la Función Pública, a través del trabajo realizado por el OIC en la SADER, contribuye al fortalecimiento de la nueva función pública que busca que las denuncias fluyan y se instaure la cultura de denuncia y rendición de cuentas, mediante medidas de protección y alertar actos graves de corrupción, en los que se encuentren involucradas personas servidoras públicas federales.

6. Revisión y emisión de sugerencias de mejora a las Reglas de Operación de los Programas de la SADER.

En el marco de la elaboración y emisión de las Reglas y Lineamientos de Operación de los Programas y Componentes de la SADER, para los Ejercicios 2019, 2020 y 2021, con el propósito de contribuir de manera preventiva a fortalecer los sistemas de control gubernamental y el marco jurídico que impidan la discrecionalidad en la ejecución de recursos públicos, este Órgano Interno de Control se dio a la tarea de analizar los resultados de los actos de fiscalización de dicho OIC y la ASF correspondientes a las cuentas públicas de los ejercicios 2016, 2017 y 2018, derivado de lo cual se detectaron observaciones recurrentes en la operación, seguimiento y supervisión de los incentivos que otorga la Dependencia, por lo que se emitieron sugerencias de modificación a dicho marco normativo.

Es importante mencionar que para las Reglas y Lineamientos de Operación de los Programas de la SADER en 2019, se lograron implementar 11 de 26 sugerencias planteadas a la Dependencia por parte de este órgano fiscalizador, contribuyendo a la regularización de la operación de las instancias ejecutoras en cuanto a su designación y esquemas de seguimiento y supervisión, además de fortalecer el padrón de solicitantes y beneficiarios de la SADER. En lo que respecta a las propuestas para 2020, se realizaron 18 sugerencias, de las cuales se tomaron en consideración 12, impactando en el fortalecimiento a la implementación de acciones afirmativas y con perspectiva de género, incluyendo el estricto cumplimiento de lo relativo a las erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres; fomento al uso de tecnologías de información respecto del uso de expedientes digitales; formalización de la coordinación interinstitucional con la Secretaría del Bienestar a través de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y fortalecimiento de los esquemas de difusión de la cultura de la denuncia ciudadana. Para 2021, se realizaron 14 sugerencias para fortalecer el uso de lenguaje incluyente, la inclusión social, la denuncia, la transparencia y la rendición de cuentas, como fue la inclusión de la Contraloría Social en las Reglas de los programas Producción para el Bienestar, Fertilizantes y Fomento a la Producción Agrícola, Pecuaria, Pesca y Acuicultura, acciones que son motivo de seguimiento y control por el OIC en los programas sociales operados por la SADER, así como de evaluación por la misma institución.

7. Seguimiento puntual a la Ley Federal de Austeridad Republicana en materia de adquisiciones.

Se han instrumentado acciones para el seguimiento constante de las directrices señaladas en la Ley Federal de Austeridad Republicana, para el adecuado uso de los recursos autorizados en las herramientas y requerimientos operativos esenciales y para la consecución de metas y objetivos.

La orientación efectiva de los recursos destinados a la operación y ejecución de los programas se observa de manera preventiva desde las propuestas de gasto, y la revisión de su adecuado uso y transparencia se concreta

en las acciones de revisión. Uno de los principales riesgos, y por ende que requiere de la implementación de diversas estrategias enfocadas al combate a la corrupción, son los procedimientos de contrataciones públicas, que conforme a CompraNet en las 7 instituciones fiscalizadas por este OIC en 2019 y 2020 representaron en promedio operaciones por el orden de \$1,511 millones de pesos.

Es por ello que el OIC ha dado seguimiento mensual, desde mayo de 2020, a diversas disposiciones normativas en materia de austeridad republicana, principalmente a través del seguimiento puntual al ejercicio del presupuesto, a las contrataciones públicas y a las medidas de ahorro generadas por las 7 instituciones que fiscaliza.

En mayo de 2020 dichas instituciones presentaron los Informes Anuales de Austeridad Republicana, de los cuales el OIC emitió la opinión correspondiente, logrando una economía al erario público de \$166.39 millones de pesos.

En 2020 y 2021, el OIC en la SADER participó en la totalidad de reuniones que efectuaron los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como en los Subcomités Revisores de Convocatorias, dando seguimiento a las contrataciones de bienes y servicios que realizaron las instituciones del sector, los montos y el apego a las disposiciones legales y normativas.

La participación en la revisión de convocatorias y los actos de juntas de aclaraciones, presentación y apertura de proposiciones y el fallo, fortaleció el cumplimiento del marco jurídico, a la vez que coadyuvó a la observación de las medidas de austeridad republicana, para apegarse al monto de los recursos autorizados y el enfoque de restricción del gasto corriente no prioritario.

Es importante señalar que en los casos donde se detectaron incumplimientos a la normatividad o posibles casos de corrupción se iniciaron las investigaciones correspondientes a fin de deslindar las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Conclusiones

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo un aparato administrativo integral conformado por la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, 7 Comisariatos sectorizados, 211 Órganos Internos de Control y 2 Unidades de Responsabilidades, los cuales no se podrían entender funcionando de manera separada a nivel interior, como tampoco tendría sentido la esencia del servicio público si se encuentra lejos de la ciudadanía. Es por ello que, en el Órgano Interno de Control en la SADER, además de implementar actos de acompañamiento, fiscalización y acercamiento en campo, estamos haciendo uso de las tecnologías de la información para ser un vínculo de contacto permanente y eficiente con la ciudadanía.

El objetivo de implementar una contraloría del campo, cercana a la ciudadanía, es mejorar las estrategias que toma para llevar a cabo sus funciones y consolidar una dinámica de control y fiscalización en el sector agroalimentario. Con lo anterior, se pretende regresar legitimidad a las instituciones que velan por el desarrollo rural del país, a la vez que coadyuva en los estándares de la vida rural.

Ante el panorama que enfrentamos son trascendentales las acciones de seguimiento, vigilancia y control de las actuaciones en el sector agroalimentario, a fin de que los servicios y apoyos otorgados a través de los Programas Prioritarios que instrumenta la SADER, lleguen a la población objetivo, que son los sujetos que más los necesitan.

Las Visitas de Inspección a los Programas Prioritarios del Ejecutivo Federal han sido una herramienta de fiscalización dinámica y oportuna, ya que los resultados obtenidos han permitido redireccionar la operación de la política pública, así como focalizar la programación y enfoque de las auditorías en los ejercicios subsecuentes.

En atención a lo expuesto, la Secretaría de la Función Pública tiene como principal objetivo ejecutar las acciones de control interno y fiscalización a través de los Órganos Internos de Control, en sinergia con los comisariatos y, a su vez, con la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control para asegurar que las políticas públicas del Gobierno Federal logren sus principales fines mediante el combate a la corrupción, y de esta forma materializar mejores condiciones de vida para la población de México.

Referencias

- Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización. 5 de noviembre de 2020.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. (2020). *La agricultura y su relación con la pobreza en México*. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/17Agricultura_pobreza.pdf
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. (2020). *Situación Sector Agropecuario México*. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/22Situacion_Sector_Agropecuario_Me%CC%81xico.pdf
- Consejo Nacional Agropecuario. (2020). *Análisis del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021 para el campo como parte del Paquete Económico 2021, turnado por el Ejecutivo Federal el 8 de septiembre a la H. Cámara de Diputados*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). *10 Años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social*. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf.
- Los 5 ejes para el relanzamiento de la Función Pública (SFP). (2018). <https://www.gob.mx/sfp/articulos/los-5-ejes-para-el-relanzamiento-de-la-funcion-publica?idiom=es>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (13 de octubre de 2020). *México en una mirada*. <http://www.fao.org/mexico/noticias/detail-events/es/c/1313937/#:~:text=M%C3%A9xico%20mantendr%C3%A1%20crecimiento%20en%20la%20producci%C3%B3n%20de%20alimentos%20en%20la%20pr%C3%B3xima%20d%C3%A9cada,-13%2F10%2F2020&text=Seg%C3%BAAn%20las%20Perspectivas%20Agr%C3%A-Dcolas%20OCDE,a%C3%BAAn%20m%C3%A1s%20la%20seguridad%20alimentaria>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *México rural del Siglo XXI*, de Sitio Web: http://economia.unam.mx/academia/inae/images/ProgramasyLecturas/lecturas/inae_ii/agriculturasxxi.pdf.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2019&month=12&day=11.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=11&day=30&edicion=MAT>.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. (DOF).16 de abril de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591703&fecha=16%2F04%2F2020

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). Desarrollo rural y mayor producción agrícola, claves para erradicar la pobreza. <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/desarrollo-rural-y-mayor-produccion-agricola-claves-para-erradicar-la-pobreza?idiom=es>.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. (2018). Atlas Agroalimentario 2018. https://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2018/Atlas-Agroalimentario-2018.

SAGARPA. (2000). El Sector Agropecuario en México. <https://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/NodosExcelencia/SectorAgropecuario-Mexico.pdf>.

RESEÑA

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, ***Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México***, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Editorial Tirant lo Blanch, México, 2021.

Rafael Martínez Puón

Es muy grato reseñar un libro escrito por un miembro de la comunidad del Instituto Nacional de Administración Pública con larga trayectoria en la docencia, la investigación y la administración pública al servicio del Gobierno Mexicano. Más aún, cuando el contenido de dicho libro cuenta con el respaldo de académicos y de especialistas en la materia electoral, servidores públicos de órganos electorales y legislativos, como de manera breve se expone en seguida.

Con respecto al contenido de este libro, el Rector de la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Rodolfo Campoy de la Vega, señala en el prólogo que introduce esta nueva obra de Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, servidor público en los tres órdenes de gobierno y asociado del Instituto Nacional de Administración Pública desde el año 1987, lo siguiente:

“Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México es un libro de excelencia, obra de consulta obligada para operadores jurídicos en materia electoral, sea a nivel administrativo sea a nivel jurisdiccional, actores políticos, estudiantes, profesores e investigadores sobre todo de los ámbitos de las ciencias sociales, como derecho, política y sociología, de igual manera para abogados que litigan la materia electoral en cualquiera de sus instancias, además

y en última palabra, es un libro que forma ciudadanía, que estimula la reflexión informada y crítica, al dejarle al lector retumbando muchas ideas y elementos de juicio debidamente estructurados, como debe ser toda investigación que aspire a ser evaluada como académica”.

Se trata, en efecto, de un trabajo de investigación bibliográfica y documental que analiza con detalle aspectos esenciales, tanto del derecho electoral como del derecho procesal electoral, como son entendidos y aplicados en México. Por eso es que transita de manera documentada y amena desde el contexto del Estado constitucional, democrático y social de derecho, en cuyo diseño y construcción avanza nuestro país de forma permanente, hasta llegar a los rasgos más característicos del momento político e institucional actual, para la aplicación de dichas instituciones y procedimientos constitucionales y electorales, cuya trayectoria describe, en busca de asegurar el gobierno democrático del país.

En dicha descripción y análisis iniciales, el autor privilegia dos variables para abordar su estudio, una es política y la otra es económica; resultado del enfoque multi e interdisciplinario que le permite su formación escolar en México y el extranjero. Con respecto a la política dedica su atención al presidencialismo mexicano que, con la ayuda de autores nacionales y extranjeros, ubica conceptualmente en el contexto del presidencialismo latinoamericano. Con respecto a la variable económica, se detiene en cada uno de los periodos definidos por las políticas públicas puestas en práctica durante un periodo histórico que se inicia con la reconstrucción del país, después de la guerra civil mejor conocida como Revolución Mexicana, para culminar con la todavía reciente suscripción renovada del tratado de libre comercio entre los tres países norteamericanos.

Desde luego que un amplio y detallado capítulo está dedicado a la reseña de la justicia electoral en México, desde la existencia de los colegios electorales de las cámaras legislativas, herencia de la Constitución de Cádiz y de una concepción ampliamente superada ya del principio de división de poderes, hasta la aparición del primer tribunal electoral, sólo de carácter administrativo y sólo de legalidad, para resolver en un primer momento, por vía jurisdiccional, las controversias electorales; aun cuando en última instancia seguirían resolviendo los colegios electorales; hasta llegar al momento actual en que

el Tribunal Electoral es un órgano judicial especializado en asuntos electorales al interior del Poder Judicial de la Federación.

La solución estrictamente judicial de las controversias electorales le da oportunidad al autor para iniciar un largo recorrido que incluye desde la puesta en práctica y posterior abandono de la tesis de la incompetencia de origen, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta llegar al nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad. El estudio de este modelo que entraña uno más de los nuevos paradigmas que actualizan el constitucionalismo mexicano contemporáneo, es una más de las aportaciones del libro en comentario para descubrir los caminos que llevan a la autonomía e independencia judicial.

En otra parte del prólogo, el Rector de la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, institución académica de alto nivel, coeditora del texto en análisis, señala:

“Personalmente, la última parte del libro me resultó de un interés e importancia mayúscula. *Resoluciones polémicas del TEPJF durante la 4T* constituye un apartado del libro que prologo que seguramente será motivo de gran discusión.”

Se refiere a diez casos judiciales electorales que desde el inicio de su estudio y posterior resolución ocuparon la atención de politólogos, juristas y opinión pública en general. Pero, sobre todo, porque como hábilmente lo detecta y describe Castellanos Hernández, aportan datos duros para evaluar de manera objetiva, estrictamente jurídica, la autonomía e independencia de los órganos impartidores de la justicia electoral en México respecto del poder político. Es por ello que se detiene en la esgrima argumentativa entre las partes litigantes, a la que suma los argumentos de los integrantes de la sala electoral correspondiente, sea en los considerandos de sus sentencias o en los votos particulares de la minoría de sus integrantes, mismos que son analizados con rigor y objetividad.

Es oportuno destacar que el 10 de junio del presente año, en las instalaciones de la empresa editorial Tirant lo Blanch hubo una primera presentación de este libro, transmitida por internet por el canal de televisión de dicha

casa editorial, y que puede ser consultada en cualquier momento a través de YouTube. En dicha sesión participaron dos destacados integrantes de la comunidad del INAP, Arturo Núñez Jiménez y Felipe Solís Acero, además de la directora editorial de esa empresa, María Goerlich León. Las aportaciones y comentarios formulados en esa sesión que fácilmente puede ser consultada, se reitera, tienen la valía que les otorga a sus autores la sólida experiencia, de ambos asociados del INAP, en el diseño y aprobación de las instituciones electorales, como coautores de reformas electorales tanto desde el Poder Ejecutivo Federal como desde el Poder Legislativo Federal, de los cuales han formado parte; pero también y sobre todo, porque ambos han sido funcionarios electorales responsables de la aplicación en su momento de los conceptos y figuras jurídicas expuestas en el libro de Eduardo Castellanos.

Para la Revista de Administración Pública es igualmente grato publicar la reseña de un libro más de la autoría de uno de sus articulistas habituales, quien también ha sido profesor de diferentes asignaturas y formaciones de posgrado tanto en la sede del INAP en la Ciudad de México, como en diversos Institutos Electorales de los estados de la república, además de dirigir tesis de posgrado e integrar sínodos doctorales en esta nuestra casa de estudios.

Sus colegas del INAP sabemos que este libro se suma a una amplia obra bibliográfica de Eduardo de Jesús Castellanos Hernández en la materia electoral y otras más, entre la cual debe referirse, de su autoría, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano* (UNAM, Trillas); tres tomos de la colección *Temas de Derecho Procesal Electoral* (SEGOB), de la que es coordinador y coautor; y dos tomos de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, publicada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que reúnen su investigación de carácter jurídico e histórico, pero también cuantitativo, sobre sistemas, legislación y resultados electorales.

RESEÑA

Raúl Orozco Magaña (2019). *¿Por qué fallan las Políticas Públicas Intergubernamentales? Una aproximación desde la implementación.* México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Pablo Antonio Hernández Cortés*

Dentro de las distintas políticas públicas que elaboran las instituciones de gobierno en nuestro país se encuentran problemáticas u obstáculos en todo el proceso por el que atraviesan. En esta obra, que obtuvo el primer lugar del XLIII Premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 2019, el autor hace dos análisis: el primero es un enfoque teórico sobre el proceso de las políticas públicas basándose en distintos autores expertos en el tema, pasando por distintas interpretaciones que se han hecho sobre la materia y los conceptos que se han desarrollado alrededor de la disciplina; en el segundo, hace el estudio cuantitativo y cualitativo, a través de entrevistas realizadas a servidores públicos, sobre un caso específico en el municipio de Tocumbo, en el estado de Michoacán. Lo anterior desemboca en la pregunta principal del texto ¿Por qué fallan las políticas públicas intergubernamentales?

Para la disciplina de la Administración Pública, saber por qué las políticas públicas no logran sus objetivos planteados desde un inicio, es un tema primordial para entender las dificultades a las que se enfrentan en la realidad.

* Egresado de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

A este aspecto en específico se le conoce como “*brecha de implementación*”, este concepto es de especial relevancia en la etapa de la evaluación de las políticas públicas por los resultados que se obtienen y la diferencia que existe frente al resultado esperado. Aquí, es donde el autor hace un énfasis particular para revelar y responder la pregunta de investigación planteada en el texto.

Es importante mencionar que el autor en su obra rescata fases importantes dentro de las políticas públicas. En esta investigación se analiza el diseño del Fondo de Infraestructura Social Municipal. Dentro de este apartado se observan fácilmente las dificultades a las que se enfrentan las y los diseñadores de políticas públicas al interactuar con otras instituciones a diario y lo difícil que puede ser desarrollar correctamente un instrumento esperando resultados precisos.

Es a partir de las ideas anteriores, que este texto presenta la contribución y el estudio del porqué las políticas públicas intergubernamentales fallan. Además de las acciones que se enlistan, se puede pensar en otras afectaciones, tales como las que pueden darse por los aspectos políticos, económicos, sociales, e inclusive fenómenos no esperados como la pandemia sanitaria de SARS-COV-2, por lo que el estudio que se hace dentro de las mismas instituciones locales del municipio de Tocumbo, Michoacán, representa un acercamiento más público administrativo de la realidad por la que atraviesan los municipios de México y las políticas públicas intergubernamentales.

INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página, las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los formatos habituales (Por ejemplo, Sistema Harvard o de APA).

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, con sangría francesa. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que

considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
 - b. Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso.
 - c. Indicar la actividad actual y centro de trabajo.
 - d. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.

Se terminó de imprimir en
octubre de 2021, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

