

# Los desafíos en el diseño e implementación de políticas institucionales de integridad

Martha Betsabet Yalú Gutiérrez Mendoza\*

El reto más importante de la administración pública es ofrecer resultados a la sociedad civil de manera confiable, con instituciones fuertes y promotoras de políticas de integridad y servidores públicos calificados y con principios, valores éticos y actitudes positivas para su correcto desempeño. Por ello, el mayor desafío del gobierno está enfocado a fortalecer la normatividad en materia de políticas de integridad, manejando directrices y las capacidades institucionales al desarrollar e implementar al interior de las organizaciones públicas, concediendo prioridad al servidor público, que es el centro y la base para un fortalecimiento institucional, favoreciendo el desarrollo, profesionalización, la innovación y la creatividad de los servidores públicos de acuerdo con las funciones desarrolladas. Un elemento básico será el involucramiento de la sociedad civil en el combate a la corrupción mediante el ejercicio de controles externos a los aparatos burocráticos orientados a transparentar las acciones de los poderes públicos.

## Introducción

Los gobiernos, para ofrecer resultados a la sociedad en el ejercicio público, deben perseguir en todo momento la eficiencia, efectividad, calidad y rentabilidad social en sus acciones, así como la promoción de políticas de integridad como acciones preventivas de actos de corrupción orientadas a favorecer una concientización del

servidor público, respecto a la trascendencia de asumir una conducta íntegra, que finalmente impactará en la imagen institucional del gobierno. Para ello, es importante que los gobiernos nacionales y subnacionales impulsen regulaciones en esta materia.

El objeto de este artículo es presentar brevemente qué son las políticas de integridad y los desafíos que se presentan en su implementación al interior de la administración pública en México.

Este documento se estructuró de la siguiente forma. En el primer apartado, “Referentes de las políticas de integridad”, se plantea el problema de la corrupción, la aparición de

políticas anticorrupción y la necesidad de establecer políticas de integridad. El segundo apartado, “Políticas de integridad en la administración pública”, hace referencia a las políticas de integridad y la estructura de su diseño. El tercer apartado, “Marco normativo de las políticas de integridad en la administración pública”, describe el marco jurídico que las soporta, el marco de planeación y los acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública que dan origen a estas políticas, vistas más como acciones preventivas anticorrupción. El cuarto apartado, “Fortalecimiento de las capacidades institucionales”, subraya la importancia de la sensibilización y profesionaliza-

\* Directora General de Evaluación y Vinculación Ciudadana de la Contraloría General del Estado de San Luis Potosí. Maestra en Administración Pública por el CIDE.

ción de los servidores públicos como elemento clave en la implementación de políticas de integridad. Por último, se presenta un apartado de Conclusiones.

Esperamos que este documento aporte elementos que favorezcan la inducción del tema de políticas de integridad.

## I. Referentes de las políticas de integridad

En México, en los últimos años se ha acentuado el problema de la corrupción en la administración pública en los diferentes órdenes y entes de gobierno. Esta expresión ha deslegitimizado a las instituciones públicas y ha afectado la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (Organización de Estados Americanos [OEA], 1997: 8) es el primer instrumento jurídico internacional que reconoce la necesidad de la colaboración entre los países miembros para combatir, promover y fortalecer mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar actos de corrupción, además de identificar diferentes actos de esta conducta. En su Artículo VI reconoce los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios [...] para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios [...] para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

- e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Estudios a nivel internacional refieren el alto costo económico que representa la corrupción en nuestro país. El último dato disponible, expresado por el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, indica que “a las empresas le significa el 5% de sus ventas anuales, mientras que en el país este ilícito suma entre el 2 y el 10% del Producto Interno Bruto (PIB), según Agencias” (*Pulso*, 31 de mayo de 2016:A5).

De acuerdo con Hernández (31 de mayo de 2016: A1), el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (World Competitiveness Center, IMD), el principal referente sobre competitividad entre los países, en su último reporte evidenció un retroceso en la competitividad de México al observarse una caída considerable a nivel global, lo cual representa la caída más considerable en la eficiencia gubernamental (justicia, transparencia, seguridad, corrupción, competitividad legislativa).

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en 2015, formulado por Transparencia Internacional, indica que México se ubicó en el lugar 95 de 167 países, al obtener una puntuación de 35 sobre 100.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la que México es miembro, lo ubica en la última posición (34/34) entre los países que la integran.

De acuerdo con la Comisión Nacional Anticorrupción (Senado de la República, 2012: 4),

[...] las políticas anticorrupción han sido implementadas en México desde la década de los ochenta, han tenido dos limitaciones centrales: 1) no se ha involucrado la sociedad civil; y 2) el sistema de sanciones tiene un problema de conflicto de intereses, ya que los órganos encargados de imponerlas no han tenido autonomía respecto a los sujetos de la fiscalización.

Frente a este contexto, se han impulsado políticas anticorrupción, concretadas con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objetivo es permitir generar mayor certeza a los ciudadanos respecto a la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como

incrementar la confianza de la sociedad en su gobierno, situación que permitirá fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y el fortalecimiento de la gobernanza democrática en el Estado.

Por otra parte, las políticas anticorrupción que se han promovido, además de establecer acciones en el marco normativo, se han orientado a acciones sancionatorias y han considerado prioritario adoptar medidas preventivas dirigidas a innovar en este tema, al interior de las instituciones de gobierno para eliminar las causas que originan el fenómeno de la corrupción. Por otra parte, se ha visto la corrupción como un proceso que requiere de coordinación y compromiso no sólo del Estado, sino de diversos actores de la sociedad para apoyar su disminución.

Es en este marco, donde aparecen las políticas de integridad con el propósito de regular y normar los comportamientos y la conducta de los servidores públicos en la administración. De ahí la importancia de impulsar, definir y consolidar la actuación y la conducta de las personas que se desempeñan en el servicio público en cualquier nivel de gobierno.

Actualmente, la administración pública en México se distingue por contar con elementos que la explican y reconstruyen desde una perspectiva integral a partir de la aparición de dos grandes sistemas nacionales: el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, ambos vinculados a la rendición de cuentas y a la responsabilidad financiera, que debe reflejar quién, cómo y en qué se gasta el dinero público, con la finalidad de informar posteriormente a la ciudadanía sobre el ejercicio y la orientación del gasto público.

Es en este contexto donde el servidor público se convierte en el centro de este importante proceso de transformación por ser el actor que da vida a las instituciones públicas, por lo que el diseño de las políticas de integridad representa un cambio de paradigma en la gestión pública respecto al servicio y al servidor público.

Hasta hace relativamente poco tiempo al parecer no había requerimientos de formación profesional o de habilidades técnicas específicas para el ingreso al servicio público. Hoy en día, ante la evolución y grado de complejidad de la realidad social, se acrecienta la importancia de contar con profesionistas especializados en conocimientos técnicos para el cumplimiento de funciones públicas específicas, por ejemplo en las áreas de finanzas, planeación, transparencia, archivos, atención de usuarios de servicios, entre otras. Esta situación permite añadir un mayor valor de integridad a la

persona que ocupará o desempeñará la tarea o el cargo público que se requiera.

## II. Políticas de integridad en la administración pública

El referente y soporte básico de las políticas de integridad (deriva del latín *integritas-integritatis*, que significa totalidad, robustez y buen estado físico. Integridad deriva del adjetivo *integer*, que significa intacto, entero, de acuerdo con la RAE) en el sector público son los códigos de ética y los códigos de conducta. En estos documentos se determinan los principios, valores éticos y criterios de conducta que deberán de observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y tienen la finalidad de convertirse en guías prácticas de conducta de los servidores públicos.

El propósito de que los servidores públicos apeguen su conducta a principios, valores éticos y criterios de conducta reside en la necesidad de que cumplan con sus obligaciones en el desempeño de sus atribuciones bajo el seguimiento de éstos en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia.

Por tanto, los códigos de ética y de conducta son instrumentos orientadores que invitan a fomentar o a reforzar los valores y actitudes positivas deseadas en la actividad pública; es decir, proporcionan un criterio sólido para adecuar las conductas de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, contribuyendo a mejorar con ello la integridad institucional.

Esta situación conlleva implementar instrumentos de control interno adecuado y coordinado que además de ejecutar medidas preventivas, contemplan acciones correctivas y, en su caso, sancionatorias, con el fin de reducir la posibilidad de que los servidores públicos se enfrenten a riesgos por el desempeño de sus funciones.

Como parte de la estructura y estilo en el diseño de las políticas de integridad, los principios, valores y criterios de conducta, se recomienda su documentación en lineamientos, disposiciones o directrices, a fin de regular de manera específica las conductas a seguir dentro de la administración pública a nivel nacional o subnacional.

Además de estos documentos, se considera como otro elemento base de las políticas de integridad la definición de líneas o pautas orientadas a prevenir el conflicto de intereses. De acuerdo con la Auditoría Superior de la

Federación, el conflicto de intereses “se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión”. Además, identifica que el “conflicto de intereses puede ser de dos tipos: Potencial: no hay conflicto de intereses en el momento, pero en un futuro dadas ciertas circunstancias puede aparecer y, Real: cuando un interés influye parcialmente en el desempeño de las actividades de un servidor público”. Lo anterior con el objeto de que los servidores públicos eviten situaciones que los coloquen en este tipo de situaciones y, en caso de que ocurra, conozcan oportunamente las implicaciones legales y éticas al pasar por alto estas directrices.

La Secretaría de la Función Pública estableció las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública en el Acuerdo (2015: 4-11), que se enmarcan en los siguientes apartados: 1. *Actuación pública*; 2. *Información pública*; 3. *Contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones*; 4. *Programas gubernamentales*; 5. *Trámites y servicios*; 6. *Recursos humanos*; 7. *Administración de bienes muebles e inmuebles*; 8. *Procesos de evaluación*; 9. *Control interno*; 10. *Procedimiento administrativo*; 11. *Desempeño permanente con integridad*; 12. *Cooperación con la integridad*. Éstos tendrán que ser los ejes en los que operará la implementación del ejercicio de integridad en las administraciones subnacionales.

### III. Marco normativo de las políticas de integridad en la administración pública

Este apartado se refiere al marco jurídico esencial, a la planeación y a los acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, que fortalecen y refuerzan el establecimiento y la aplicación de las políticas de integridad en el ámbito del sector público y que tendrán que promoverse para su operación en los Estados.

#### a. Marco jurídico

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 109, Fracción III, hace referencia a que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus Artículos 7, 48 y 49, establece que “es responsabilidad de los servidores públicos salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”.
- La Nueva Ley General de Transparencia impulsa gobiernos abiertos y, en particular, la rendición de cuentas.

#### b. Marco de la planeación

- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 determina que para alcanzar la Meta Nacional “Un México en Paz”, “es necesario fortalecer las instituciones mediante el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, entendiendo que la corrupción no es un fenómeno aislado, sino la consecuencia de distintas formas de transgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas”.
- El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 indica que, para “consolidar un gobierno más abierto al escrutinio público, es indispensable que la función pública se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con el propósito de que impere invariablemente en los servidores públicos una conducta ética que fortalezca a las instituciones públicas y que a su vez responda a las necesidades de la sociedad”.

#### c. Acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública

Estos acuerdos son el punto de partida en México del diseño de políticas de integridad, desde la perspectiva de la prevención.

- El 3 de febrero de 2015, el Presidente de la República anunció diversas Acciones Ejecutivas, dentro de las cuales instruyó a la Secretaría de la Función Pública a emitir reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, ampliando y profundizando el Código de Ética de los servidores públicos, a fin de que sea acorde con los nuevos retos en materia de combate a la corrupción.

- El 20 de agosto de 2015, la Secretaría de la Función Pública presentó un 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, 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.

Estos instrumentos jurídicos de planeación y acuerdos administrativos tienen como finalidad regular y establecer reglas claras de integridad, y que las dependencias y entidades deberán operar para orientar las conductas de los servidores públicos en situaciones específicas.

#### **IV. Fortalecimiento de las capacidades institucionales**

Por capacidad institucional podemos entender la capacidad administrativa y de gestión que se tiene en un país, de acuerdo con sus fortalezas y debilidades institucionales y administrativas, lo cual propicia que los recursos y los esfuerzos humanos se usen eficientemente y sean productivos (Sosa, 2012: 36).

La institución es un espacio no sólo territorial, sino de interacción humana y social, el cual debe manejarse en un ámbito de innovación y creatividad, pero hasta el momento cuenta con diversos limitantes (García, 2012: 33). En la administración pública, como ya se ha comentado, el elemento fundamental es el servidor público, quien hace posible la organización y operación del aparato administrativo, por lo que en su conducción y desarrollo debe favorecerse la creatividad e innovación dejando a un lado la terminología de “burocracia”, mal encaminada al sector y a sus servidores públicos, considerando la organización como el espacio de interacción para promover la creatividad e innovación del recurso humano, además de identificar y reconocer las distintas capacidades de los servidores que participan de la administración pública con el objeto de fortalecer la gestión pública.

Las políticas de integridad, como acciones preventivas de actos de corrupción, recaen en el espacio personal e institucional del comportamiento del capital humano que desempeña sus servicios en el ejercicio público. Por ello, es importante favorecer la concientización del servidor

público respecto de la importancia de sus comportamientos, conductas, aptitudes y actitudes en el ejercicio de sus funciones y la necesidad de asumir una conducta íntegra que finalmente impactará en la imagen institucional del gobierno.

La ciudadanía exige rendición de cuentas en la capacidad institucional que tiene el aparato público para producir y dar resultados, así como en las capacidades que requiere para esto y en los comportamientos que muestra el servidor público en su interacción con la sociedad.

Por lo anterior, hoy es fundamental la formación y profesionalización de servidores públicos en materia de ética, principios, valores, además del conocimiento y difusión de los lineamientos y directrices tanto en esta materia como en la de conflictos de interés, relacionados directamente con la estructura formal y legal que sustentará la formación del recurso humano gubernamental, así como la formulación y aplicación de dichas políticas.

#### **Conclusiones**

Para el diseño de políticas anticorrupción, es importante fortalecer acciones preventivas a partir del diseño e implementación de políticas de integridad, que promuevan el conocimiento y sensibilización del servidor público sobre los principios, valores, criterios de conducta, así como de normas de conflicto de interés a seguir al interior del servicio público.

Derivado de esto, las políticas de integridad hacia el interior de las organizaciones públicas son una herramienta a reforzar a partir de una perspectiva de integralidad. Ante este escenario, es recomendable implementar algunas de las siguientes medidas en las instituciones del poder ejecutivo de los estados:

- Impulsar la elaboración e implementación de códigos de ética y de conducta, así como acciones para su difusión y sensibilización a los servidores públicos sobre las políticas de integridad.
- Fortalecer la normatividad en materia de políticas de integridad y conflicto de interés como un instrumento el control interno (preventivo y sancionatorio).
- Favorecer el desarrollo, profesionalización, innovación y creatividad de los servidores públicos de acuerdo con las funciones desempeñadas, para favorecer el progreso de las capacidades institucionales.

- La promoción y sensibilización orientada a la adopción de valores en el servicio público, a través de procesos de formación y profesionalización en esta materia a servidores públicos.
- Impulsar la evaluación de desempeño dentro de las capacidades institucionales en la administración pública.
- Un elemento básico es el involucramiento de la sociedad civil en el combate a la corrupción mediante el ejercicio de controles externos a los aparatos burocráticos orientados a transparentar las acciones de los poderes públicos.
- Tomar en cuenta la opinión de la sociedad civil como parte de las acciones públicas que se requieran, para realizar con una mayor legitimidad el cambio de estructura funcional de las instituciones orientadas a la modificación de las capacidades institucionales con una visión integral.

## Referencias

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 (2015). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto.

*Pulso* (2016, 31 de mayo). “CCE exige un alto a la impunidad, con el compromiso indeclinable del Estado, ciudadanía e Iniciativa Privada”, Sección Nacional, A5.

García, M. (2012). “Ciudades globales, creativas y latentes”. En Acra, C., *Municipios creativos e innovadores: desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI. Antología de la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.

Hernández, L. (2016, 31 de mayo). “México entre los que más pierden en competitividad”, *El Financiero*, Sección de Economía, A1.

Organización de Estados Americanos (OEA) (1997). Programa Anticorrupción. Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Senado de la República (2012). Documento íntegro Propuesta de Comisión Nacional Anticorrupción emitido por la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana.

Sosa, J. (2012). “Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza”, *Explanans* I (2).

