



# EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN: ANÁLISIS DESDE UN ENFOQUE FORMAL Y MATERIAL.

José Luis Sánchez Canseco

---

“Después, el Partido anunciaría que 2+2 son 5 y no habría más remedio que aceptarlo... Tal filosofía negaba no sólo la validez de la experiencia, sino la existencia de la realidad externa.

La mayor de las herejías era el sentido común”.  
G. Orwell, 1984.

**CESOP**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

 **LXIV**  
LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA  
EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO



CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
**H. CONGRESO DEL**  
**ESTADO DE OAXACA**

**EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO**

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca**

PRESENTA:

**EL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN: ANÁLISIS DESDE UN  
ENFOQUE FORMAL Y MATERIAL**

**Resumen:** El trabajo pretende mostrar la estructura formal de instituciones anticorrupción y su funcionalidad como realidad material. En este sentido, se abordan ciertas temáticas locales al respecto, con el objeto de proponer el debate y la reflexión crítica; y promover así; la autocrítica de servidores públicos que sea susceptible, en su caso, de repensar las instituciones.

**Palabras clave:** sistema anticorrupción, responsabilización, sistema de mérito, patronazgo político, diseño institucional.

# Contenido

<b>1. Planteamiento</b> .....	5
<b>2. El enfoque formal: la estructura</b> .....	6
2.1.Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales .....	
Anticorrupción .....	6
2.2. Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los .....	
sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del .....	
Sistema Nacional Anticorrupción .....	7
2.3. Base de datos: Sistemas Estatales Anticorrupción (actualizada al .....	
30 de septiembre de 2019) .....	8
2.4. La metáfora de Jorge Hintze: la liebre vs el elefante .....	8
<b>3. El enfoque material: su funcionalidad</b> .....	10
3.1. Un ejemplo de elefante institucional.....	10
3.2. Un ejemplo de liebre institucional .....	11
3.3. ¿Cuál es el posible origen de tales elefantes institucionales? .....	12
3.3.1. Análisis al origen del Comité de Participación Ciudadana (CPC).....	12
3.3.2. La designación del Órgano Garante de la transparencia (IAIP- .....	
Oaxaca) y su Consejo Consultivo: ¿una cuestión de cuotas?.....	14
<b>4. Conclusiones</b> .....	16
<b>Referencias</b> .....	17



# 1. Planteamiento



Nuestro sistema estatal anticorrupción está conformado por siete instituciones,<sup>1</sup> en su mayoría, por servidores públicos. Uno de ellos relacionado al Poder Ejecutivo, otros; como órganos con cierta autonomía de gestión, técnica y presupuestaria incluyendo al Poder Judicial y, únicamente el Comité de Participación Ciudadana que, en su diseño normativo, está trazado para ser integrado por ciudadanos con experiencia en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El objeto de este trabajo es delinear una dicotomía entre la naturaleza formal o normativa del sistema local anticorrupción y su operatividad o funcionalidad. Tomando como referencia tres diagnósticos en la materia, se pretende mostrar que el sistema, cumple ciertos estándares de implementación en su aspecto estructural, sin embargo; también demostrar que su funcionalidad está imbricada inevitablemente con las desventajas que se dan en su génesis.

Esto último como factor o contexto político permitirá o no, la autonomía y legitimidad necesarias al momento de la toma de decisiones de los designados. Finalmente se citan dos autores (casos) que muestran la pertinencia de repensar la responsabilización de los encargados de elegir a las y los ciudadanos, que, por su parte, tendrán que mantener la expectativa de romper con las inercias establecidas por los sistemas de cuotas y patronazgos políticos.

---

<sup>1</sup> Son integrantes del Comité Coordinador: un representante del Comité de Participación Ciudadana, el titular del Órgano Superior de Fiscalización, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, el Presidente del Instituto Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial (art. 10). Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, 2017. Decreto No 602, Oaxaca, 16 de enero de 2018. Recuperado de [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatales/140.pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/140.pdf)

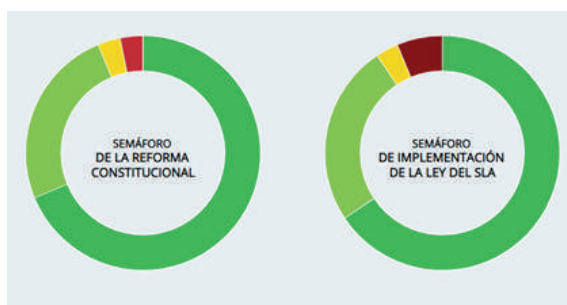
## 2. El enfoque formal: la estructura

Las instituciones públicas están formadas por estructura y funcionalidad, en el primer caso el enfoque es formal: en este sentido abordamos el presente apartado. Nuestra Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción (en adelante ley local anticorrupción) mantiene una forma que, derivada de contenidos constitucionales superiores, cumple determinados requisitos fundamentales para su implementación. Es por ello que enseguida veremos cuáles son los estándares legales ya definidos, y las posibles inconsistencias que pudieran menoscabar su operatividad en el segundo sentido: su funcionalidad.



### 2.1. Semáforo Anticorrupción: Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentó en 2017 el “Semáforo Anticorrupción”, el cual observó aquellos sistemas locales que habían cumplido con la obligación de armonizarse con la Constitución General, al plazo de 18 de julio de 2017. Se ubicó a nuestra entidad de manera satisfactoria con un nivel de 85%<sup>2</sup> en los dos rubros que se midieron:



1. Reformas constitucionales, y 2. Ley del sistema local anticorrupción. Cabe señalar que los niveles fueron de mayor a menor: 1. Satisfactoria, 2. Regular, 3. Deficiente, y 4. Sin reforma. Por otra parte, el monitoreo especifica algunas inconsistencias<sup>3</sup> de las cuales citamos las que consideramos importantes:

**Cuadro No. 1.** Observaciones sobresalientes del Semáforo Anticorrupción

EXPECTATIVA	SITUACIÓN EN EL SISTEMA LOCAL
1. Otorgar facultades al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Contraloría General y a los Órganos Internos de Control, según corresponda, para conocer, investigar y sustanciar faltas administrativas graves y no graves. Adicionalmente, sancionar las no graves.	No reforma a su ESF [se refiere a Entidad Superior de Fiscalización] en ningún sentido
2. Definir el régimen de la Procuraduría de Justicia del Estado, inclinándose por una autonomía real del Ejecutivo	Se establecen algunos filtros que involucran al Congreso, pero el Ejecutivo sigue siendo un actor fundamental en su designación o remoción <sup>4</sup>
3. Auditorías a la Secretaría Ejecutiva	Se establece el régimen especial de auditorías a la SE <sup>5</sup>

Fuente: elaboración propia con información del “Semáforo Anticorrupción” (IMCO).

<sup>2</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2017). Semáforo Anticorrupción. Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, 18 de julio 2017, México. Disponible en <http://www.semaforoanticorrupcion.mx/#/>

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Actualmente nuestra Constitución local establece la Fiscalía General del Estado de Oaxaca (en adelante FGEO), como Órgano Autónomo del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, además goza de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (art. 114). Cabe destacar que la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (en adelante FECC), aunque es nombrada por el Congreso del Estado (art. 58, fracc. XXXIII), en lo sustantivo, depende de la FGEO. Constitución Política del Estado de Oaxaca libre y soberano de Oaxaca, 1922, México, 30 de diciembre del 2019, Recuperado de [https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion\\_estatal](https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal)

<sup>5</sup> Sin embargo, no corresponde con los parámetros de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante LGSNA) pues no contempla un órgano interno de control. Infra Cuadro No. 2.

Hacemos notar que mediante Decreto núm. 800, publicado en el Periódico Oficial el 16 de enero de 2018, se reformaron los artículos 3, fracciones X y XVIII; 10, fracción II; 21, fracción XII; 27; 34 fracción VI; 36; 37 primer párrafo; 38 primer párrafo; 39; 40; 41 primer párrafo; 45; 46; y 50 segundo párrafo de nuestra ley local anticorrupción. Las reformas citadas, en lo general, confirmaron la integración del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (en adelante OSFEO) al Sistema Nacional de Fiscalización, la auditoría a la Secretaría Ejecutiva por parte del OSFEO, la presentación de declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, entre las más importantes.<sup>6</sup>

## 2.2. Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SESNA), elaboró un diagnóstico en junio de 2018 cuyo objetivo fue contar con una herramienta para la revisión del grado de cumplimiento de leyes (sistemas) locales anticorrupción, y así ubicar fallas o inconsistencias en sus diseños tomando como referencia la LGSNA.<sup>7</sup> Las consideraciones a que arribó el estudio<sup>8</sup> respecto a nuestra entidad se describen en el siguiente cuadro.



**Cuadro No. 2.** Diferencias respecto de la LGSNA.<sup>9</sup>

RUBRO	OBSERVACIONES (diferencias)
Disposiciones Generales	- Omite, como objetivo de la Ley, establecer la creación de un sistema estatal de fiscalización, así mismo omite la representación municipal.
Organización y Funcionamiento de los Sistemas Estatales	- Omite algunas facultades del Comité Coordinador para aprobar metodologías, indicadores y evaluaciones, así como mecanismos de coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción. - Establece el voto de calidad para el Presidente del Comité en caso de empate, lo que no contempla la legislación nacional, en cuyo contenido todos los votos son análogos. - La Secretaría Ejecutiva será auditada por la Auditoría Superior del Estado (OSFE) y no por medio de un órgano interno de control como sucede con el sistema nacional - Omite en las facultades de la Comisión Ejecutiva proponer mecanismos de coordinación con los municipios y otras autoridades <sup>10</sup> en materia de fiscalización y control de los recursos públicos. - Se reduce la edad mínima respecto al paradigma nacional para ser nombrado Secretario Técnico de 35 a 30 años y no define una antigüedad mínima solicitada para el título profesional de nivel licenciatura o de experiencia profesional <sup>11</sup> afín al puesto.
Mecanismos Interinstitucionales y Herramientas de Coordinación	- Considera a los municipios entes obligados, mas no como integrantes del sistema estatal.

**Fuente:** elaboración propia con información del diagnóstico elaborado por el SESNA.

<sup>6</sup> Extra Periódico Oficial de Oaxaca, Decreto núm. 800, Oaxaca de Juárez, enero 16 de 2018, p. 2. Recuperado de <https://www.tribunaloaxaca.gob.mx/escuelajudicial/fileap2/2046.pdf>

<sup>7</sup> Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, junio 2018, México, p. 1. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338223/Diagn\\_stico\\_leyes\\_de\\_los\\_sistemas\\_estatales\\_anticorrupt\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338223/Diagn_stico_leyes_de_los_sistemas_estatales_anticorrupt_n.pdf)

<sup>8</sup> Ibídem, pp. 58-59

<sup>9</sup> Véase, la confrontación de articulados entre la LGSNA y nuestra ley local anticorrupción en ibídem, pp. 191-196.

<sup>10</sup> Al respecto ya en otro trabajo se hizo hincapié en esta necesidad a nivel local, en el sentido de reconocer e incorporar autoridades municipales e instituciones de nuestros pueblos originarios, como son las Asambleas Generales Comunitarias. Véase, Sánchez Canseco, José Luis. (2019). El contexto municipal indígena y su reconocimiento en la ley estatal anticorrupción, Revista Legislativa CESOP-Oaxaca, núm. 002, diciembre 2019. Centro de Estudios Legislativos y de Opinión Pública - Oaxaca. Disponible en [https://docs64.congreso0oaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP/revista\\_CESOP/2ed\\_Revista\\_Legislativa\\_CESOP.pdf](https://docs64.congreso0oaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP/revista_CESOP/2ed_Revista_Legislativa_CESOP.pdf)

<sup>11</sup> Resulta pertinente señalar que el art. 34, fracc. II, de nuestra ley local anticorrupción señala lo siguiente: "Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción". Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, op. cit., nota 1.

## **2.3. Base de datos: Sistemas Estatales Anticorrupción (actualizada al 30 de septiembre de 2019)**

Esta base de datos fue elaborada por el Observatorio de la Corrupción e Impunidad, conocido como Proyecto PAPIIT IV300217 de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Como herramienta educativa tiene como objetivo observar el seguimiento de la conformación de cada uno de los sistemas locales en las 32 entidades federativas, refiere información como: 1. Reforma constitucional en la materia, 2. Leyes secundarias del Sistema Local, 3. Nombramientos del Sistema Local, y 4. Sistemas Municipales Anticorrupción.

Se apunta en el análisis que, con excepción del numeral 4 en cuanto a la incorporación de los municipios al sistema local; Oaxaca ha completado los rubros anteriores, es decir: la armonización legislativa en materia de Sistema Local Anticorrupción, y realizado todos los nombramientos necesarios para que funcionen los órganos e instancias que se requieren para que opere el sistema.<sup>12</sup>

## **2.4. La metáfora de Jorge Hintze: la liebre vs el elefante**

Como hemos podido observar la complejidad del sistema anticorrupción, en su estructura formal, puede mostrar un matiz lento respecto a los resultados que las y los ciudadanos tenemos como expectativa para combatir la corrupción y, en muchos otros sentidos, la aspiración por la profesionalización de los servidores públicos. Si bien nuestra entidad federativa ya cuenta con un avance importante en sentido normativo, cabe aún lograr armonizar el sistema con nuestras características locales municipales, como p.e., los 417 sistemas normativos indígenas.

*“La complejidad del sistema anticorrupción, en su estructura formal, puede mostrar un matiz lento respecto a los resultados que las y los ciudadanos tenemos como expectativa para combatir la corrupción”*

Por lo mismo, como dicotomía inevitable a la formalidad del sistema se le contrasta su funcionalidad, es decir; la operatividad para la obtención de fines determinados. De manera sutil el argentino J. Hintze experto institucional en gestión pública, nos explica cómo la forma y la acción encuentran un espejo explicativo en la siguiente lectura:

Como una carrera entre un equipo de liebres y otro de elefantes: el de liebres destinaría la mayor parte de su energía a lograr velocidad, mientras que el de elefantes a soportar su propio peso. La capacidad institucional es medida en que las organizaciones son capaces de lograr sus fines; si ganar la carrera es el fin, el equipo de liebres tiene, sin duda, más capacidad institucional.<sup>13</sup>



Partiendo de la metáfora entendemos que la estructura de nuestro sistema nacional y desde luego el local, como forma, se asemeja a diseños aceptables para sus fines, sin embargo, a la hora de materializar operatividad y resultados se puede parecer a un elefante institucional. El autor argentino nos sugiere un concepto que utiliza de manera informal para darnos una expectativa a la problemática del peso institucional: la responsabilización como rasgo cultural y conjunto de actitudes que responden a valores.<sup>14</sup>

Este concepto, aunque subjetivo, no deja de ser crucial para la toma de decisiones (acciones). Como veremos

en el siguiente apartado la funcionalidad de nuestro sistema local, encuentra diversos factores y contextos políticos, que como materialidad pueden hacer lenta la ejecución del sistema, y por consecuencia, la obtención de resultados. La responsabilización (de los servidores públicos) como concepto y realidad puede adquirir un papel decisivo.

En este sentido, si bien la estructura normativa local del tópico que nos ocupa, encuentra un estándar alto de cumplimiento (pese a las omisiones ya señaladas); en su práctica (materialidad) pueden asemejarse al elefante de Hintze. Trataremos de responder a la pregunta del porqué a lo anterior.

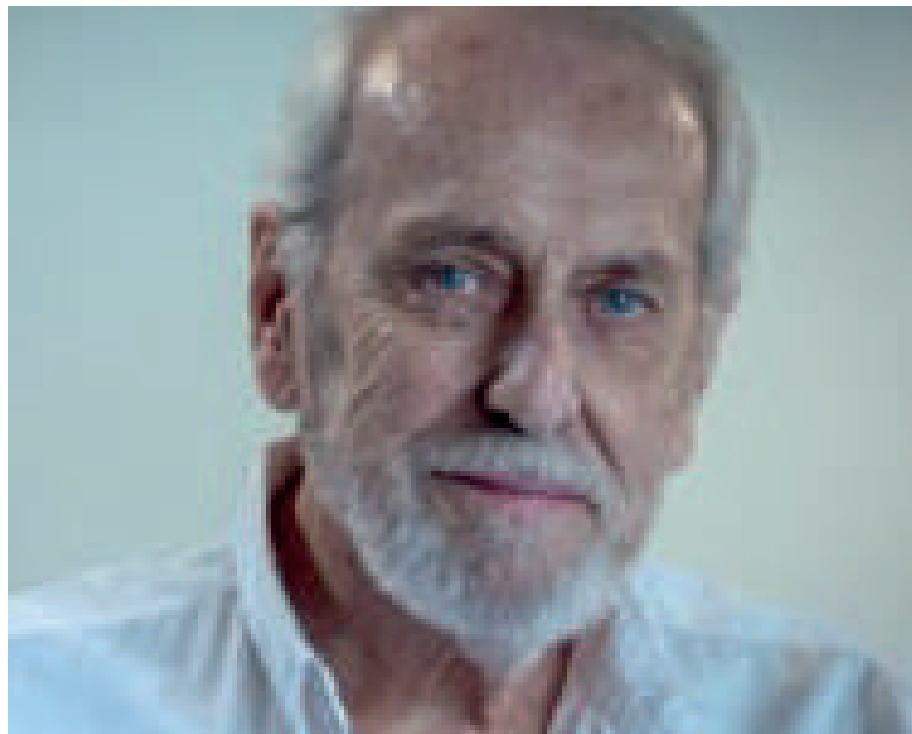


---

<sup>13</sup> Cfr., Chávez García, Ana Laura, et al., (2019). Sistemas Locales Anticorrupción, 30 de septiembre 2019, México, p. 10. Disponible en <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-herramientas/55/sistemas-locales-anticorrupci%C3%B3n>

<sup>14</sup> Hintze, Jorge, (s.f.). La responsabilización desde una perspectiva extraterrestre, Boletín 7, Tecnología para la Organización Pública (TOP), p. 1. Disponible en <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>

<sup>15</sup> Cfr., *Ibidem*, p. 2.



## 3. El enfoque material: su funcionalidad

### 3.1. Un ejemplo de elefante institucional

Para hacer un contraste específico de la realidad institucional en materia de transparencia y combate a la corrupción, citamos como ejemplo los últimos resultados publicados en junio de 2019 por la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF), en relación a nuestra entidad federativa. Se relacionan dos importantes rubros a manera de reto institucional al sistema local anticorrupción:<sup>15</sup>

Cuadro No. 3. Cuenta Pública 2018 al Estado de Oaxaca.

RUBRO	RESULTADOS
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud: busca favorecer la consolidación de los sistemas estatales de salud y con ello coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud <sup>16</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>- El monto total observado en las auditorías practicadas al FASSA asciende a 4,935.2 mdp, de una muestra auditada de 81,506.6 mdp. <b>Las entidades federativas con el mayor monto observado son el estado de Oaxaca, con un importe de 1,446.3 mdp, y Chiapas, con 1,068.1 mdp, por lo que es fundamental que dichos estados establezcan medidas para fortalecer el control de la gestión de los recursos del fondo, a efecto de cumplir con sus metas y objetivos.</b><sup>17</sup></li><li>- Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria por 2,155.8 mdp, que representaron 43.7% del monto total observado. <b>A los estados de Oaxaca y Campeche, les corresponde en conjunto el 78.2% de dicho importe.</b><sup>18</sup></li></ul>
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: principal objetivo establecer el presupuesto y capacidad de respuesta de las entidades federativas, con la atención de las demandas del gobierno en temas estratégicos y prioritarios en los rubros de fortalecimiento de infraestructura, saneamiento financiero y del sistema de pensiones, protección civil y educación pública. <sup>19</sup>	<ul style="list-style-type: none"><li>- El monto total observado en las auditorías al FAFEF, ascendió a 2,471.7 mdp. Por entidad federativa, el estado de Nayarit presentó el mayor monto observado con 422.8 mdp, (17.1% del monto total observado en el fondo), <b>seguido de los estados de Oaxaca con 398.0 mdp (16.1%)</b> y la Ciudad de México con 258.3 mdp (10.5%).<sup>20</sup></li><li>- Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto por 1,298.4 mdp, que se tradujo en 52.2% de los recursos observados en este concepto de irregularidad. Al respecto, el estado de Nayarit aportó el 32.2%, <b>Oaxaca el 30.1%</b>, Coahuila el 12.4%, Guerrero el 9.7% y Puebla el 8.2%.<sup>21</sup></li></ul>

Fuente: elaboración propia con base en los informes de la Cuenta Pública 2018 (ASE).

<sup>15</sup> Recordemos que formalmente nuestra ley local anticorrupción tiene como objetivo (en el ámbito de sus competencias): prevenir, investigar y sancionar aquellas faltas administrativas, hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos (art. 1º). Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, op. cit., nota 1.

<sup>16</sup> Auditoría Superior de la Federación, (2019). Marco de referencia sobre la fiscalización superior. Primera entrega de informes individuales. Cuenta Pública 2018, junio 2019, México, p. 88. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/documentos/informegeneral/Informe\\_Jun2018\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/documentos/informegeneral/Informe_Jun2018_CP.pdf)

<sup>17</sup> Ibídem p. 89

<sup>18</sup> Ibídem p. 93

<sup>19</sup> Ibídem p. 94

<sup>20</sup> Ibídem p. 96

<sup>21</sup> Ibídem p. 99.

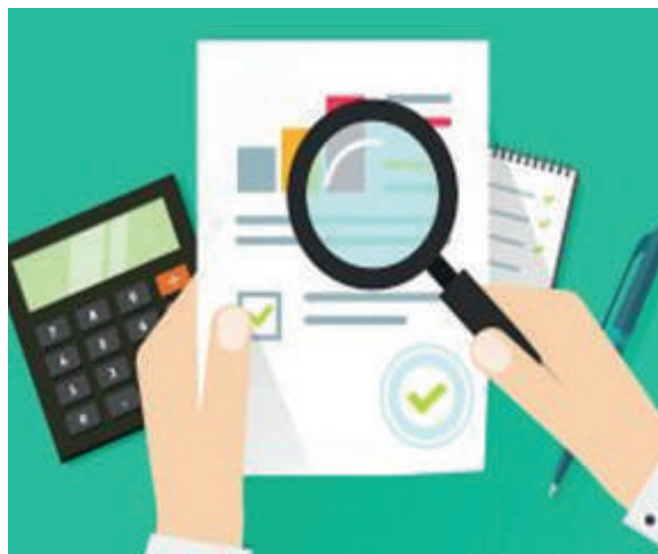
El ejemplo anterior, siguiendo a J. Hintze, parece decirnos que la capacidad institucional para contrarrestar la opacidad y corrupción institucional, se asemeja a un elefante que, soportando su propio peso normativo, fue incapaz de volverse liebre en el sentido de agilidad funcional para activar la estructura normativa anticorrupción dispuesta para el caso. Nuevamente la responsabilización, aunque con una carga alta de subjetividad se asoma como alternativa.<sup>22</sup>

### 3.2. Un ejemplo de liebre institucional

La FECC en nuestro Estado, en su operación, ha tenido serias dificultades financieras. Por ello, dentro de las facultades del Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción de Oaxaca (en adelante CCSECCO), decidieron hacer buenos oficios al respecto. Me explico. El autor argentino señala que: “La coexistencia de una actitud generalizada de hacerse cargo de las propias responsabilidades y sentirse con derecho –y ejercerlo– a exigir que los demás hagan lo propio alude, precisamente, a esta la dimensión cultural de la responsabilización.”<sup>23</sup>

Lo anterior encuentra sentido cuando el CCSECCO respaldó a la FECC, en el entendido que la Secretaría de Finanzas y la FGEO cumplieran con las debidas diligencias para dotar de un presupuesto óptimo a la fiscalía en cuestión.<sup>24</sup>

*“La coexistencia de una actitud generalizada de hacerse cargo de las propias responsabilidades y sentirse con derecho –y ejercerlo– a exigir que los demás hagan lo propio alude, precisamente, a esta la dimensión cultural de la responsabilización.”*



De lo contrario la autonomía operativa, presupuestaria y financiera de la FECC, mermarían su capacidad institucional en el tema de combate a la corrupción.<sup>25</sup> Es decir, el CCSECCO intentó ser liebre al asumir su propia responsabilidad institucional y usar sus facultades para exigir del otro su responsabilización (en términos de J. Hintze).

Es imposible que en casos como el que se describe no intervenga un factor político, ya que, en las relaciones interinstitucionales, por lo pronto en nuestra compleja entidad federativa, los contextos políticos trascienden a la hora de asumir acciones que implican riesgos políticos. Las secuelas de lo anterior, en su sentido negativo, arrojan la domesticación de elefantes institucionales.

<sup>22</sup> “La responsabilización importa, entonces, un involucramiento personal en la acción, y una participación activa del sujeto, a través de un compromiso permanente. En este caso, no se habla solamente de una obligación originada en la norma, que se hace efectiva ex - post, sino de un compromiso originado en la conciencia”. Lerner, Emilia, et al., (2000). “Responsabilización por medio de los controles clásicos”, en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), p. 4. Disponible en <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>

<sup>23</sup> Hintze, Jorge, op. cit., nota 13, p.2.

<sup>24</sup> Véase, Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción de Oaxaca, (2019). Acta de sesión de fecha 19 de marzo de 2019, pp. 4, 5. Disponible en <http://www.sesecc.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/actas/sesecc/comite-coordinador/ACTA-DE-PRIMERA-SESION-ORDINARIA-DEL-COMITE-COORDINADOR-2019.pdf>

<sup>25</sup> Como observa J. Hintze: “En las instituciones públicas, las decisiones políticas y estratégicas (de asignación de recursos a fines) y las operativas (relativas al uso de los mismos) conforman planes que, finalmente, suelen ser formalizados en los presupuestos y, a veces, también en planes operativos más detallados” Hintze, Jorge, op. cit., nota 13, p. 4.

### 3.3. ¿Cuál es el posible origen de tales elefantes institucionales?

La materialidad, es decir, la funcionalidad de los sistemas institucionales tiene que ver con la capacidad (o incapacidad) para tomar decisiones de manera autónoma. Dos casos de investigación que se citan enseguida, se refieren a instituciones integrantes del Comité Coordinador local.

#### 3.3.1. Análisis al origen del Comité de Participación Ciudadana (CPC)

En una obra coordinada por el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.), la cual contiene diversos ensayos relacionados con el funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción, Áurea Arellano Cruz, et al., realizaron una serie de cuestionamientos respecto a nuestro Estado.

Principalmente hicieron una crítica al origen del Comité de Participación Ciudadana (en adelante CPC). En particular señalaron que el proceso de selección de aspirantes al CPC, llevado a cabo por el Comité de Selección, que a su vez fue nombrado por la LXIII legislatura del Congreso local, tuvo importantes interrogantes de la sociedad civil.<sup>26</sup> Para efectos del análisis resalto las observaciones que realizaron: vínculos institucionales con un partido político, con funcionarios del gobierno estatal y del propio, aquel entonces, Congreso del Estado.<sup>27</sup> Los autores citados ponen el dedo en la llaga, en el sentido de prácticamente sugerir un vicio de origen.<sup>28</sup>



<sup>26</sup> Cfr., Arellano Cruz, Áurea, et al., (2019). "Aproximación al sistema de combate a la corrupción en el Estado de Oaxaca: avances, obstáculos y limitaciones", en: Alberto J. Olvera Rivera, et al., (coords.), Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), p. 265. Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Narrativas-de-Corrupci%C3%B3nPDF.pdf>

<sup>27</sup> Cfr., Ibídem, p. 266.

<sup>28</sup> La idea se explicita en la siguiente afirmación: "Por otra parte, es importante señalar que los actores políticos e institucionales que jugaron un papel en la conformación de estos organismos, han sido fundamentalmente: el Poder Ejecutivo, el Congreso Local, que aprueba y modifica la legislación en la materia y, a través de la Comisión de Elección del Comité de Participación Ciudadana, jugando un rol importante, no solo en legislar sino en elegir a los representantes. En este caso, su participación fue más política que profesional y técnica, porque se privilegiaron los vínculos políticos en el proceso de selección, dejando a un lado el profesionalismo, la neutralidad y formación o activismo relacionados a la lucha contra la corrupción." Ibídem, p. 267.

Ángel R. Oquendo, explica el esquema anterior en las siguientes palabras: “Los actores políticos principalmente perciben los principios políticos como instrumentos para alcanzar ciertos fines. Entienden su actividad como un juego, forman alianzas tácticas y, cuando tiene éxito, se dividen el botín con sus aliados”.<sup>29</sup> La autonomía en el cargo, es pues, plausible en relación al origen y formas (inevitablemente políticas, aunque también jurídicas) de acceso al mismo.

El contexto político juega entonces un papel predominante, como explica R. Oquendo, a la hora del diseño institucional. Ahora bien, como factor de cambio o continuidad, a los actores políticos les corresponde una necesaria crítica externa y la consecuente autocrítica que pudieran generar en el seno de sus propias ideologías, en el caso de los Partidos Políticos; y de sus competencias y facultades, en el caso de los órganos del Estado. Si bien esta autocrítica, por lo regular, será exigida vehementemente por la opinión pública.

No deja de ser razonable la alternativa dada por Hintze en su concepto de responsabilización, que está más apegada a un paradigma ético personal y, por lo tanto, difiere, en alguna medida, del esquema de pesos y contrapesos institucionales expresados en el enfoque formal. La reflexión anterior parece dar respuesta a la inquietud a manera de interrogante que lanza Stephen D. Morris: “¿qué factores contribuyen a la congruencia de las acciones de una persona con los intereses organizacionales, y a la congruencia de los objetivos organizacionales con metas más vastas, que reflejan el interés común?”.<sup>30</sup>

Como corolario la respuesta es: autonomía, crítica externa (opinión pública), autocrítica y responsabilización. Una de esas metas a que se refiere Stephen D. Morris, sin lugar a dudas, es la transparencia en el destino de los recursos públicos como (supra) demuestra la fiscalización hecha por la ASF en relación al sistema de salud, fortalecimiento de infraestructura, saneamiento financiero y del sistema de pensiones, protección civil y educación pública.

Continuando con las reflexiones contenidas en el trabajo editado por el CIDE, señalamos la relevancia del CPC ya que solo este se aprecia, en su diseño formal, como ciudadanizado, aun cuando reciben recursos públicos (sueldos) a través de contratos por honorarios.<sup>31</sup>

Por lo anterior, cobra importancia su autonomía operativa, ya que, como señala Áurea Arellano Cruz et al.,: “En la práctica, sus logros y metas en términos de lucha contra la corrupción será el resultado de cuánto se ciñen a aplicar la ley y cuánto logran mantener su independencia del Estado con relación especial al Poder Ejecutivo”<sup>32</sup>

No obsta señalar a lo anterior, que la independencia implica capacidad institucional para asumir las facultades operativas que trasciendan el status quo de la lealtad partidista, a funcionarios del Ejecutivo o del legislativo en turno. Sin embargo, ello estará condicionado al origen de la asunción del cargo.

---

<sup>29</sup> Oquendo, Ángel R., (2004). Democracia y pluralismo, México: Fontamara, p. 129.

<sup>30</sup> Morris, Stephen D., (1992). Corrupción y Política en el México Contemporáneo, México: Siglo Veintiuno Editores, p. 23.

<sup>31</sup> Cfr., Comité de Participación Ciudadana, (s.f.), Remuneraciones de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción. Disponible en <http://cpcoaxaca.org/index.php/remuneraciones/>

<sup>32</sup> Arellano Cruz, Áurea, et al., op. cit., nota 26, p. 267.

### 3.3.2. La designación del Órgano Garante de la transparencia (IAIP- Oaxaca) y su Consejo Consultivo: ¿una cuestión de cuotas?

Como segundo caso citamos el trabajo realizado por el Doctor en Política Pública Víctor S. Peña.<sup>33</sup> Su investigación gira, en lo teórico, a través del análisis de “la relación entre organizaciones públicas y entes ciudadanizados a partir de evidencia empírica; identifica un contexto de tensión con respecto a las características de nacimiento, y a partir de su estudio, propone líneas de acción para un eventual (re)diseño.”<sup>34</sup>

En lo práctico (funcional) aborda el caso de Oaxaca identificando problemas específicos de tensión entre una institución pública: el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca” (en adelante IAIPO) y; un ente ciudadanizado: su Consejo Consultivo (en adelante CC).<sup>35</sup>

Su trabajo consistió en entrevistas directas a los Comisionados del IAIPO y a las y los Consejeros Consultivos respectivos.<sup>36</sup> La información que obtuvo develó lo que más arriba se ha destacado como “irregularidades” en el acceso al cargo, tanto los que son remunerados; como los “honoríficos”. Persiste así el factor político que sujeta la futura autonomía del cargo conferido. Nótese que el CC no forma parte de la estructura del IAIPO y sus funciones son honoríficas, a diferencia de los integrantes del Consejo General del IAIPO, sin embargo, como veremos a continuación, su designación apunta a las mismas debilidades del caso investigado por Áurea Arellano Cruz, *et al.*

El autor al citar su investigación, detecta un escenario complejo de relaciones propias de un contexto político por patronazgo, p.e., una de las entrevistas refiere la aceptación implícita de cuotas, en el sentido de que los espacios son captados por determinados actores políticos y otorgados, por medio de la relación personal, no obstante; se carezca de la competencia en el tema.<sup>37</sup> Aunado a lo anterior, nuestro autor resalta la normalidad con que se asume, por parte de los elegidos, el estatus político de designación.<sup>38</sup> Esta cultura política que prima facie parece inocua, resulta determinante al momento de asumir una postura institucional a través de acciones concretas.

---

<sup>33</sup> El autor es Doctor en Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México. Profesor-Investigador en El Colegio de Sonora y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

<sup>34</sup> Peña, Víctor S., (2018). Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso, Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos núm. 45, México, (septiembre-diciembre, 2018), p. 147, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.45.67132>

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 156.

<sup>36</sup> Las entrevistas fueron realizadas en los meses de febrero a abril de 2017. *Ídem*.

<sup>37</sup> *Cfr.*, *Ibidem*, p. 165.

<sup>38</sup> *Cfr.*, *Ibidem*, p. 166.

<sup>39</sup> “El sistema de mérito se caracteriza por nombramientos en base a exámenes competitivos, por la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria y por la garantía y la exigencia de neutralidad política, todo ello asegurado por un cuerpo regulatorio independiente (la Comisión del Servicio Civil o equivalente)”. Prats i Catalá, Joan, (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE), N.º. 2, 2002, p. 17. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991482>

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>41</sup> “Y “técnicamente por parte del Congreso veo que tampoco tiene un conocimiento de transparencia y lo único que también he notado que pretenden son espacios dentro del mismo instituto” (CC2, entrevista)”. Peña, Víctor S., *op. cit.*, nota 34, p. 167.

<sup>42</sup> “En este sentido, la institución del sistema de mérito es un marco de constricciones e incentivos para que los funcionarios públicos estén, por un lado, protegidos frente a la presión de los políticos y de los grupos de interés y, por otro, interesados corporativamente en el cumplimiento de la legalidad.” Prats i Catalá, Joan, *op. cit.*, nota 39 p, 20.

En este punto el sistema de mérito<sup>39</sup> es un mecanismo jurídico y también político (desde un punto de vista evolutivo), que da la pauta para un entendimiento razonable de acceso al cargo en esa doble dimensión, sin embargo, lo anterior como un proceso continuo de presión y exigencia ciudadana. Joan Prats i Catalá comenta el punto y nos ayuda a comprender qué es el sistema de patronazgo político como contraparte al de mérito:

En síntesis, el sistema de mérito habría nacido como consecuencia de una sostenida presión intelectual y social para remediar los excesos de los partidos políticos. Es la tendencia que se atribuye a éstos a administrar los cargos y empleos públicos como un botín electoral lo que produce pérdida de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio de la lealtad partidista sobre el servicios a los intereses general y, a la postre, corrupción y deslegitimación del sistema político-administrativo.<sup>40</sup>

*“La consecuencia del mérito en el empleo público, es una especie de coraza que los protege contra la injerencia ilegítima de actores políticos tanto partidistas, como de integrantes de la función pública del Ejecutivo o Legislativo, así como de los grupos externos de poder”*

Se asume pues, por parte de los actores políticos una pretensión ilegítima de apropiarse de espacios públicos,<sup>41</sup> que deben ser concedidos a la competencia y mérito de los participantes. La consecuencia del mérito en el empleo público, es una especie de coraza que los protege contra la injerencia ilegítima de actores políticos tanto partidistas, como de integrantes de la función pública del Ejecutivo o Legislativo, así como de los grupos externos de poder.<sup>42</sup>

Lo anterior no significa que la política, en su sentido proactivo, no tenga que ver con la actividad de órganos autónomos como los aquí citados, sobre todo cuando entran en tensión con instancias propiamente políticas como los parlamentarios o el Ejecutivo. Ya más arriba hemos comentado el ejemplo por parte del CCSECCO de tomar medidas para dotar de presupuesto a la FECC de nuestro Estado. Lo anterior bajo su soporte competencial y, por otra parte, sin duda, bajo un latente enfrentamiento político con el Ejecutivo y la FGEO como los interpelados para distribuir el presupuesto a la FECC.



## 4. Conclusiones

La naturaleza formal y material del sistema, como dos caras de una misma moneda, nos llevan a deducir que la relación entre estructura normativa y funcionalidad operativa, se reducen a la obtención de capacidad institucional para tomar acciones que enfrenten retos trascendentes, como los identificados en la más reciente cuenta pública aplicada a nuestro Estado por la Auditoría Superior de la Federación.

*“La responsabilización, como exigencia ética para los servidores públicos... debe seguir siendo exigida por la opinión pública a través de un constante análisis crítico y de la reflexión autocrítica que lleven a cabo las propias instituciones”*

La responsabilización, como exigencia ética para los servidores públicos no resulta frívola, sin embargo, aquélla debe seguir siendo exigida por la opinión pública a través de un constante análisis crítico y, por otra parte; a través de la reflexión autocrítica que lleven a cabo las propias instituciones. De la misma manera, la congruencia interna de un sistema meritocrático, debe ser definida bajo sus dos características fundamentales: 1. Competencia por mérito y, 2. Neutralidad política en la toma de decisiones (independencia de lealtades políticas).

Las instituciones del sistema estatal anticorrupción, como los casos aquí analizados, son susceptibles de enfrentar retos importantes en su creación. Como conclusión identificamos algunos y le oponemos su correlativo concepto:

RETOS	RESPUESTA PROACTIVA
1. La desventaja al momento de su génesis por la influencia del sistema de patronazgo político.	- Competencia por mérito - Crítica externa (opinión pública) y autocrítica institucional.
2. Inercia cultural e institucional para adaptarse al <i>status quo</i> del punto anterior.	- Responsabilización: exigencia ética de servidores públicos.
3. La posibilidad de que la autonomía establecida formalmente en las normas, se vea mermada por las características políticas de las designaciones.	- Crítica externa (opinión pública) y autocrítica institucional.
4. La ausencia de recursos (presupuestos) adecuados para su implementación efectiva.	- Toma de acciones políticas y legales por parte de los actores en el sistema anticorrupción.



# Bibliografía

- Arellano Cruz, Áurea, et al., (2019). "Aproximación al sistema de combate a la corrupción en el Estado de Oaxaca: avances, obstáculos y limitaciones", en: Alberto J. Olvera Rivera, et al., (coords.), Narrativas de los sistemas estatales anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Narrativas-de-Corrupci%C3%B3nPDF.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación, (2019). Marco de referencia sobre la fiscalización superior. Primera entrega de informes individuales. Cuenta Pública 2018, junio 2019, México. Disponible en [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/documentos/informegeneral/Informe\\_Jun2018\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018a/documentos/informegeneral/Informe_Jun2018_CP.pdf)
- Chávez García, Ana Laura, et al., (2019). Sistemas Locales Anticorrupción, 30 de septiembre 2019, México, Disponible en <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-herramientas/55/sistemas-locales-anticorrupt%C3%B3n>
- Comité Coordinador del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción de Oaxaca, (2019). Acta de sesión de fecha 19 de marzo de 2019. Disponible en <http://www.sesecc.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/actas/sesecc/comite-coordinador/ACTA-DE-PRIMERA-SESION-ORDINARIA-DEL-COMITE-COORDINADOR-2019.pdf>
- Comité de Participación Ciudadana, (s.f.), Remuneraciones de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción. Disponible en <http://cpcoaxaca.org/index.php/remuneraciones/>
- Constitución Política del Estado de Oaxaca libre y soberano de Oaxaca, 1922, México, 30 de diciembre del 2019, Recuperado de [https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion\\_estatal](https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal)
- Extra Periódico Oficial de Oaxaca, Decreto núm. 800, Oaxaca de Juárez, enero 16 de 2018. Disponible en <https://www.tribunaloaxaca.gob.mx/escuelajudicial/fileap2/2046.pdf>
- Hintze, Jorge, (s.f.). La responsabilización desde una perspectiva extraterrestre, Boletín 7, Tecnología para la Organización Pública (TOP). Disponible en <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C, (2017). Semáforo anticorrupción. Monitoreo de los Sistemas Locales Anticorrupción, 18 de julio 2017, México. Disponible en <http://www.semaforoanticorruptcion.mx/#!/>
- Lerner, Emilia, et al., (2000). "Responsabilización por medio de los controles clásicos", en: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Disponible en <http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>
- Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, 2017. Decreto No 602, Oaxaca, 16 de enero de 2018. Recuperado de [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatals/140.pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/140.pdf)
- Morris, Stephen D., (1992). Corrupción y Política en el México Contemporáneo, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Oquendo, Ángel. R., (2004). Democracia y pluralismo, México: Fontamara.

- Peña, Víctor S., (2018). Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso, Centro de Estudios Políticos, Estudios Políticos núm. 45, México, (septiembre-diciembre, 2018). DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.45.67132>
- Prats i Catalá, Joan, (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE), N°. 2, 2002. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3991482>
- Sánchez Canseco, José Luis. (2019). El contexto municipal indígena y su reconocimiento en la ley estatal anticorrupción, Revista Legislativa CESOP–Oaxaca, núm. 002, diciembre 2019. Centro de Estudios Legislativos y de Opinión Pública-Oaxaca. Disponible en [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP/revista\\_CESOP/2ed\\_Revista\\_Legislativa\\_CESOP.pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP/revista_CESOP/2ed_Revista_Legislativa_CESOP.pdf)
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, (2018). Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, junio 2018, México, Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338223/Diagn\\_stico\\_leyes\\_de\\_los\\_sistemas\\_estatales\\_anticorrupt\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338223/Diagn_stico_leyes_de_los_sistemas_estatales_anticorrupt_n.pdf)



CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



**LXIV**  
**LEGISLATURA**  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**Laura Jaqueline Ramírez Espinosa.**

Directora del Centro de Estudios Sociales y  
de Opinión Pública.

**Araceli Santiago Hernández.**

Departamento de Opinión Pública.



[cesop@congresooaxaca.gob.mx](mailto:cesop@congresooaxaca.gob.mx)



Centro de estudios Sociales y de  
Opinión Pública - Oaxaca



@Cesop\_Oax

[www.congresooaxaca.gom.mx/centro-estudios/CESOP](http://www.congresooaxaca.gom.mx/centro-estudios/CESOP)