
2024

DIAGNÓSTICO SOBRE LAS

CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS

ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

EN EL ESTADO DE **QUINTANA ROO**



Agradecimientos

El presente documento, "Diagnóstico de Capacidades Institucionales de los Órganos Internos de Control del Estado de Quintana Roo", es el resultado del esfuerzo y compromiso de diversas personas e instituciones que han contribuido a su elaboración.

Expresamos nuestro más sincero agradecimiento a los Órganos Internos de Control de las distintas dependencias y entidades del Estado de Quintana Roo por su activa participación y disposición en este ejercicio de análisis y mejora institucional. Su colaboración fue fundamental para la recopilación de información, la identificación de áreas de oportunidad y la construcción de estrategias para el fortalecimiento del control interno y la fiscalización.

Asimismo, reconocemos el apoyo y acompañamiento de las autoridades del Gobierno del Estado, así como la invaluable contribución de los auditores especiales y los comisarios, quienes han respaldado este esfuerzo con el firme compromiso de consolidar una administración pública más transparente, eficiente y comprometida con la rendición de cuentas.

De igual manera, agradecemos a los equipos técnicos y de trabajo que intervinieron en la recopilación, análisis y sistematización de la información presentada en este diagnóstico. Su profesionalismo, dedicación y capacidad analítica han sido clave para la elaboración de este documento.

Finalmente, reiteramos nuestra gratitud a todas aquellas personas e instituciones que, de manera directa o indirecta, han contribuido a la realización de este diagnóstico. Su apoyo y compromiso refuerzan nuestra convicción de que el fortalecimiento de los Órganos Internos de Control es un pilar esencial en la lucha contra la corrupción y en la construcción de una gestión pública más íntegra y eficiente.

Contenido

Contenido	2
Presentación	4
Antecedentes	6
Metodología del Diagnóstico	9
Diagnóstico de las capacidades institucionales de los OIC del estado de Quintana Roo	18
Caracterización de la población de los OIC	18
Dimensión 1. Marco normativo y programático	23
Dimensión 2. Procedimientos y actividades sustantivas	38
Dimensión 3. Recursos humanos, materiales y tecnológicos	51
Dimensión 4. Recursos y gestión financiera	91
Hallazgos y recomendaciones	106
Glosario	135
Anexos	136

Presentación

El presente documento contiene el “**Diagnóstico sobre las capacidades institucionales de los órganos internos de control en el estado de Quintana Roo**”, desarrollado en el marco de las actividades sustantivas del **Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo**, inscritas en el **Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo** (PAEQROO) el cual establece lo siguiente:

- **Prioridad 1:** Desarrollar y ejecutar programas estratégicos que fomenten la coordinación entre las autoridades responsables de atender, investigar, substanciar, determinar, resolver y sancionar faltas administrativas graves y no graves.
 - **Estrategia 1.2.** Fortalecer institucionalmente a las autoridades responsables de la detección, investigación, substanciación, resolución y sanción de faltas administrativas, con el fin de impulsar la coordinación en la procuración e impartición de justicia administrativa;
 - **Línea de Acción 1.2.1.** Fortalecimiento de las estructuras orgánicas de las autoridades responsables de la detección, investigación, substanciación, determinación, resolución y sanción de faltas administrativas que contemple una **herramienta diagnóstica** de capacidades institucionales centrada en el análisis de perfiles, presupuesto, estructura organizacional y cumplimiento normativo.

El Diagnóstico tuvo como propósito general conocer las condiciones normativas, organizacionales, materiales y presupuestales en que se desarrolla la labor de los Órganos Internos de Control (OIC) a nivel municipal y estatal, en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos del Estado de Quintana Roo.

Para lograrlo, se recabó información en torno a cuatro dimensiones de investigación previamente establecidas, mediante la aplicación de herramientas y mecanismos que permitieron obtener, además de datos puntuales relativos al trabajo de los OIC, la constancia de una pluralidad de voces, opiniones, observaciones, comentarios y sugerencias que dejaron de manifiesto un auténtico compromiso por fortalecer el servicio público.

Por tal motivo, la información que contiene el Diagnóstico no debe ser vista como una evaluación que califica o juzga el desempeño o las condiciones existentes en la labor de los OIC y las diversas instituciones que participaron en este ejercicio. Por el contrario, el Diagnóstico contiene una instantánea que muestra, desde múltiples enfoques, posiciones y perspectivas, la realidad que día a día viven poco más de 300 personas servidoras públicas que, desde una u otra trinchera del gobierno, participan en las labores de vigilancia, control, supervisión, investigación, revisión,

auditoría y responsabilidades, entre otras, del Estado de Quintana Roo.

El ejercicio, en sí mismo, resulta inédito a nivel local y federal: No es fácil conformar un trabajo como el que se presenta. Pocas veces los gobiernos se toman el tiempo de generar diagnósticos que motivarán el diseño e implementación de políticas públicas. Es comprensible, el ejercicio mismo del poder público demanda resultados contundentes, efectivos y rápidos. Sin embargo, un diagnóstico siempre permitirá comprender mejor los problemas y sus causas, para tomar decisiones que beneficien a la población.

Por lo anterior, destaca, de igual forma, que el presente trabajo se desprende de un proceso de consenso y participación activa del Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, así como de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana y de las personas expertas de los Órganos Internos de Control de la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública, organismos constitucionales autónomos y municipios.

Bajo esta perspectiva, el Diagnóstico constituye, sin lugar a dudas, el resultado del cumplimiento de una obligación legal por parte de los entes públicos antes señalados y, además, se erige como una buena práctica que merece y debe ser conocida, difundida y, sobre todo, replicada en nuestro país, entendiendo que los resultados que aquí se presentan, se obtuvieron precisamente al comprender la realidad propia del Estado. La metodología que se utilizó fue idónea para Quintana Roo, por ende, si se pretendiera trasladar hacia otra entidad, convendría adecuarla a su realidad y circunstancias particulares.

Por esta misma razón, el que este proyecto se haya impulsado desde la Comisión Permanente de Contralores del Estado fue elemento fundamental para su éxito. Es una prueba clara de la coordinación y colaboración entre poderes, niveles de gobierno y ciudadanía, lo cual constituye la esencia misma del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

En virtud de lo anterior, generar el espacio de confianza y entendimiento para escudriñar al interior de las instituciones y conocer así las labores de quienes las integran, exponer sus obligaciones, cuestionarlos respecto a sus encomiendas es, en cualquier circunstancia, un reto mayor. Sin embargo, como lo podrá constatar quien lea el presente documento, el amplio interés que este ejercicio generó y la participación plural de actores que en él intervinieron, demuestran un interés genuino por ser parte del mismo y fortalecer así, estas funciones de gran valía en todo gobierno democrático.

Por consiguiente, el Diagnóstico -aún cuando cuenta con una destacada y fundamental participación ciudadana- no se dirige a la ciudadanía, está dirigido a las personas tomadoras de decisiones que comprenderán, en su amplitud, cada uno de los aspectos que aquí se abordan y que seguramente, les llevará a tomar

cartas en los diversos asuntos expuestos en el ánimo de mejorar el servicio público y responder a las necesidades ciudadanas.

Por tales motivos se reitera en que el documento no pretende calificar, palomear o tachar conductas, procesos, instrumentos o decisiones, antes bien, busca dar las pautas para transformar aquello que ha sido señalado y consolidar lo que está funcionando.

No es fácil mirarse ante un espejo: la imagen que nos devuelve es reflejo de lo que somos, pero también, proyección de lo que queremos llegar a ser.

Así pues, en este Diagnóstico participaron desde quienes ocupan las titularidades de las instituciones, hasta aquellas personas que recién inician sus carreras profesionales; desde aquellos que tienen ya una amplia experiencia y recorrido profesional, hasta quienes empiezan a forjar su especialidad y su interés en el servicio público: Hay mamás, papás, jóvenes, adultos, estudiantes, docentes, hermanas, hermanos, contadores, arquitectas, ingenieras, abogados, pasantes, doctoras, maestros, ciudadanas, ciudadanos...

El reflejo que entrega el espejo nos brinda esa dicotomía, las personas servidoras públicas son, ante todo, ciudadanía. De ahí la importancia de este ejercicio: el diálogo abierto, el entendimiento, el ánimo de buscar eso que queremos ser.

Quienes conformamos el equipo consultor que ha elaborado este documento confirmamos, con satisfacción y orgullo la existencia de un sentimiento y compromiso generalizado entre las personas que participaron: el amor por el servicio público, el ánimo por mejorar las condiciones de vida de nuestro país, el aprecio y apego a la tierra donde nacieron o donde los recibieron y los hicieron suyos.

Asimismo, se hace un reconocimiento a la labor realizada por el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, quienes a través de la Secretaría de la Contraloría (SECOES), la Secretaría Ejecutiva del Sistema (SESAEQROO) y, por supuesto, el Comité de Participación Ciudadana (CPC) nos brindaron el apoyo, respaldo y coordinación suficiente para poder llevar a buen término los trabajos que hoy se presentan.

Sirva pues, este Diagnóstico para conocerse, reconocerse y, especialmente, fortalecerse como Estado y como pueblo en movimiento, en crecimiento, en transformación.

Antecedentes

Las capacidades institucionales de un gobierno pueden apreciarse desde diversas perspectivas: sus recursos materiales, financieros, informáticos, pero sobre todo, sus recursos humanos. En efecto, en primera instancia, la capacidad de un gobierno para responder a las necesidades de su ciudadanía recae, precisamente, en las personas que actúan en su nombre, en ejercicio de las facultades que el marco normativo les atribuye y con el fin de garantizar el bienestar social.

De manera particular, aquellas personas que laboran al interior de un Órgano Interno de Control (OIC) tienen la alta misión de vigilar el buen uso de los recursos públicos, el debido ejercicio de las atribuciones por parte de las personas servidoras públicas y el logro de los objetivos institucionales de cada ente público en donde tienen representación, además de otras tareas que les son encomendadas.

Las que laboran al interior de los OIC en Quintana Roo resultan fundamentales en el combate a la corrupción y la impunidad en el ámbito público. Esta misión requiere de perfiles profesionales sólidos tanto en su formación académica, como en su experiencia profesional. Las personas que desempeñan estas funciones lo mismo saben de auditorías, revisiones, control interno, desarrollo organizacional y recursos humanos, que de responsabilidades de las personas servidoras públicas, ética pública, declaraciones patrimoniales, procesos de entrega-recepción, revisión del gasto y claro, políticas anticorrupción.

Resulta evidente que, para atender estas funciones, sus conocimientos deben ser constantemente actualizados y sus competencias, como la capacidad de organización, planeación, razonamiento y argumentación jurídica, contabilidad y auditoría, entre muchas otras, deben acompañarse, de un compromiso sólido y a toda prueba, con el sector público, con la ciudadanía y, en particular, con el buen gobierno.

Es en este punto en donde se encuentra la mayor fortaleza del personal de los OIC del Estado de Quintana Roo: en la idoneidad de sus perfiles profesionales y el compromiso que se hace patente en su ejercicio profesional. En otras palabras, el carácter óptimo de su labor no radica solamente en su interés o ánimo de servicio, sino en las herramientas, capacidades, habilidades y competencias profesionales que demuestra en el ejercicio de sus funciones.

En Quintana Roo destaca que la mayoría de las personas que ocupan la titularidad de algún OIC han llegado hasta ese punto mediante una progresión de carrera que los ha llevado desde puestos que se encuentran en la base de las estructuras gubernamentales –puestos operativos e incluso, por contratación eventual– hasta puestos directivos. Esto hace que conozcan todas las etapas de los procesos realizados en materia de vigilancia, supervisión y control interno. Esto permite, igualmente, que conozcan diversos entes públicos desde su interior, incluida la Secretaría de la Contraloría del Estado y que, bajo esta perspectiva, su mérito profesional pueda ser reconocido.

Así, su mayor fortaleza, pareciera también que entraña su mayor debilidad: la falta de garantía de estabilidad laboral. Un cambio de administración, un cambio de titular, podría ser suficiente para perder el puesto por el que han trabajado y desarrollado sus competencias a lo largo de su vida profesional.

Esto puede fortalecerse con procesos de ingreso basados en el mérito profesional, así como evaluaciones de desempeño que permitan conocer la pertinencia de su permanencia en el puesto, así como ofrecer oportunidades de movilidad y ascenso para ejercer el espectro de funciones que requiere un OIC. Pero, independientemente de estos mecanismos indispensables en todo gobierno democrático, existen condiciones del entorno laboral que requieren ser reconocidas y fortalecidas: clima y cultura organizacional, desarrollo humano, remuneraciones, reconocimientos e incentivos, entre otros.

Destaca también una característica particular en la inmensa mayoría de los OIC del Estado, sean estos a nivel municipal o estatal, de cualquiera de los tres poderes o de los organismos constitucionales autónomos (OCA): los Órganos Internos de Control son percibidos como unidades en donde los entes públicos pueden apoyarse para obtener asesoría, orientación e incluso, guía para el efectivo desempeño de sus atribuciones.

Lo anterior representa un cambio de paradigma en donde la visión resulta ser preventiva antes que reactiva o sancionadora. Entiéndase, los OIC tienen también esas funciones, pero es de resaltar que las personas servidoras públicas y los entes a los que están adscritos, tengan la confianza de acercarse a ellos para solicitar apoyo y orientación.

En el combate a la corrupción es de suma importancia fomentar esta política de prevención y esta comunicación interna para un trabajo sistémico entre todos los actores del sector público responsables de crear e implementar políticas para el buen gobierno. Así, resulta que los OIC no son ya esos entes que generaban miedo o recelo; antes bien, son actores a quienes se les reconoce por su conocimiento y valía.

De hecho, como se pudo constatar a lo largo del trabajo, hasta hace no mucho tiempo, los OIC se encontraban muy segregados, de modo tal que esta política de prevención les ayudó para irse integrando y fortaleciendo como un sólido cuerpo de funciones en donde, además, cuentan con el acompañamiento y el trabajo profesional del cuerpo de auditores especiales y comisarios.

En efecto, el enfoque de este Diagnóstico se encontraba en las personas que integran los OIC, sin embargo, conforme se realizó la investigación documental y las entrevistas que sirvieron para recolectar información, se identificó la amplia labor que realizan tanto comisarios como auditores especiales, de quienes se hablará más a profundidad en los siguientes apartados. Baste decir ahora, que esto

onstituye una muestra de la colaboración y del trabajo conjunto que se realiza en el Poder Ejecutivo del Estado.

Esta labor colaborativa se refleja de manera muy clara en la Comisión Permanente de Contralores del Estado pues resulta ser el espacio idóneo de comunicación, toma de decisiones, diálogo y transparencia para fortalecer la labor de quienes se encargan de realizar las funciones motivo de este Diagnóstico.

En conclusión, nos encontramos ante un cuerpo de personas servidoras públicas capaces, en constante comunicación interna e interinstitucional, con grandes retos cotidianos y también, grandes reflexiones e inquietudes.

De hecho, resulta relevante constatar la motivación compartida entre quienes laboran en estas funciones en donde una y otra vez se repitieron frases como “me gusta mucho mi trabajo”, “siento un gran compromiso”, “lo hago por mi Estado, por mi familia”, “cuando me vaya quiero tener la seguridad de que hicimos una buena labor y que la gente esté satisfecha por lo que pasó aquí”, “quiero que mis hijos estén orgullosos de lo que he hecho”.

Por consiguiente, sin ánimo de romantizar la labor realizada y el objeto de estudio, a continuación, se presentan los resultados de este Diagnóstico, haciendo énfasis, nuevamente, en que no se trata de una evaluación que califique la labor de los OIC o de las instituciones de gobierno estudiadas, antes bien, pretende dar constancia de los hallazgos encontrados y considerarse punto de partida para las recomendaciones formuladas.

Metodología del Diagnóstico

La definición y éxito de cualquier política pública depende, en gran medida, de un adecuado conocimiento de la problemática o situación a atender. En este sentido, un Diagnóstico constituye el elemento fundamental para poder lograr dicho conocimiento de forma actualizada, tangible y verificable.

En este orden de ideas, el presente trabajo tuvo, de origen, un reto mayor, pues se abocó a conocer diversos aspectos de todos los OIC a nivel municipal y estatal, en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos del Estado de Quintana Roo.

Para llevarlo a cabo, atendiendo a lo establecido en los **Términos de Referencia** del proyecto, se acordó, como parte de la metodología general para realizar el diagnóstico de manera objetiva, la aplicación de una estrategia de recopilación de información compuesta por tres técnicas que, además, propiciara un proceso participativo en el desarrollo de dicho diagnóstico:

- a. Un cuestionario o encuesta de aplicación general a los Órganos Internos de Control (OIC).
- b. Grupos focales con perfiles estratégicos relacionados con las funciones sustantivas de los OIC.
- c. Entrevistas individuales a personas informantes clave: de mando superior, encargadas o vinculadas a la supervisión y seguimiento de las funciones de los OIC.

La aplicación de estos instrumentos tuvo como objetivo conocer las condiciones de desempeño, experiencias y necesidades de los OIC, y a partir de ellas identificar las problemáticas actuales y posibles acciones que las atiendan.

De manera previa a la aplicación de estas tres herramientas, el equipo consultor realizó una investigación documental relativa a planes, programas, marco normativo y organizacional que regulan o impactan en la labor de los OIC considerando cuatro dimensiones de análisis:

- Marco normativo y programático de actuación.
- Procedimientos y actividades sustantivas.
- Recursos humanos, materiales y tecnológicos.
- Recursos y gestión financiera.

Al respecto, la metodología ocupada tanto en la investigación documental, como en la encuesta en línea y en las sesiones con los grupos focales y entrevistas, se basa en un conjunto de preguntas guía diseñadas en torno a estas dimensiones con el fin de:

-

- Identificar la existencia, validez, vigencia, aplicabilidad, efectividad y pertinencia de la *normatividad existente* (leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, convenios, lineamientos, manuales y normatividad en general).
- Conocer la existencia, aplicabilidad, efectividad y pertinencia de procedimientos y *actividades sustantivas* dentro de los OIC tales como: mecanismos y espacios de coordinación interinstitucional, acciones de mejora de la gestión pública, revisiones, auditorías, recepción de quejas y denuncias, acuerdos y conclusión de archivos. procesos de investigación, procesos de substanciación, personas servidoras públicas sancionadas, entre otros.
- Conocer la existencia, aplicabilidad, efectividad y pertinencia de sus *estructuras orgánicas*, el *perfil profesional* de las personas que integran los OIC, así como las *condiciones materiales*, de *infraestructura física*, *acceso a tecnologías de la información*, entre otros.
- Identificar los momentos contables del presupuesto del OIC por objeto de gasto, así como su existencia, eficiencia y sostenibilidad.

En virtud de lo anterior, a continuación, se describen las actividades realizadas respecto a cada una de las técnicas y herramientas de investigación con el fin de brindar un panorama amplio del alcance del diagnóstico, en donde el trabajo de gabinete se complementó con el trabajo de campo realizado. De esta manera se logró conjuntar el *deber ser* legal y programático con el mundo del *ser* que la realidad cotidiana impone a las personas que laboran en funciones relacionadas con los Órganos Internos de Control.

1. Trabajo de gabinete

Se llevó a cabo un trabajo de gabinete tendiente a la identificación y sistematización de información de tipo programática y legal que rige la labor de los OIC con el fin de conocer su marco de actuación y, con ello realizar:

- a) El análisis documental como base para el análisis cualitativo y cuantitativo de información obtenida a través de las diversas herramientas.
- b) Mapeo y análisis del marco normativo y programático de los OIC, así como de las estructuras y perfiles de puesto.
- c) El diseño de instrumentos de levantamiento de información (encuesta, grupos focales y entrevistas).
- d) La estrategia de aplicación de los instrumentos de recopilación de información con las áreas participantes del proyecto.

Al respecto, es necesario señalar que a lo largo del diseño de instrumentos y en la sistematización de la información recabada se consideraron las siguientes dimensiones y categorías temáticas:

a) Marco Normativo y programático.

- Normatividad: leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, convenios, lineamientos, manuales y procedimientos.
- Políticas: ética e integridad en el servicio público.
- Códigos de conducta.
- Planes y programas de trabajo.
- Diseño e implementación de acciones estratégicas de control interno que permitan la identificación, evaluación y tratamiento de riesgos.
- Trabajo con Comités: COCODI (Comité de Control Interno y Desempeño Institucional), COEPCI (Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés), Comité de transparencia, Comité de adquisiciones / obras públicas.

b) Procedimientos y actividades sustantivas.

- Mecanismos de coordinación interinstitucional (p.ej. Comisión Permanente de Contralores Estado) y participación ciudadana.
- Acciones y/o proyectos de mejora de la gestión pública.
- Mecanismos de cumplimiento de las solicitudes de información al ente público.
- Revisiones y auditorías.
- Recepción de quejas y denuncias.
- Acuerdos de conclusión y archivo.
- Procesos de investigación y substanciación; de calificación de faltas administrativas graves y no graves; vistas a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción (FECC) por la comisión de presuntos delitos por hechos de corrupción.
- Sanciones a personas servidoras públicas.

c) Recursos humanos, materiales y tecnológicos.

- Estructuras orgánicas vigentes.
- Perfiles profesionales vigentes, aplicables a las personas titulares de las contralorías y las autoridades que realizan funciones de investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas.
- Mecanismos de designación.
- Mobiliario y equipo de oficina.
- Espacios físicos.
- Condiciones de acceso y uso a las tecnologías de la información.
- Sistema de gestión de riesgos y control interno (disponibilidad y uso de sistemas, software y medios informáticos empleados para el desempeño de las funciones de control interno).

d) Recursos y gestión financiera.

- Presupuesto aprobado, ejercido, devengado, modificado y pagado.
- Procesos y procedimientos para la gestión de los recursos financieros.

Asimismo, para cada una de ellas se establecieron los siguientes criterios de análisis específicos:

- **Normatividad:** existencia o disponibilidad, vigencia, pertinencia, armonización, aplicabilidad, efectividad, actualización.
- **Procedimientos y actividades sustantivas:** existencia o disponibilidad, efectividad, aplicabilidad, pertinencia.
- **Recursos humanos, materiales y tecnológicos:** existencia o disponibilidad, pertinencia, suficiencia, accesibilidad.
- **Recursos y gestión financiera:** existencia o disponibilidad, pertinencia, suficiencia, eficiencia, sostenibilidad, estrategia o priorización.

A partir de estos elementos, se identificaron las bases, mecanismos y esquemas existentes para el funcionamiento de los OIC, desde su marco de actuación (normativo y programático) y estructuras. Asimismo, permitió tener un acercamiento a los recursos y condiciones de operación y ejercicio de funciones, a fin de diseñar los instrumentos de recopilación de información para conocer el debido funcionamiento y desempeño de los OIC.

2. Encuesta

Para el desarrollo de un diagnóstico que permitiera identificar las capacidades institucionales de los Órganos Internos de Control (OIC) en el estado de Quintana Roo, así como sus necesidades de fortalecimiento, mediante un proceso participativo, a continuación, se explica la metodología general para su realización, centrada en los criterios de delimitación y de análisis, así como en los métodos y herramientas a utilizar.

Esta metodología consistió en llevar a cabo el diseño e implementación de una herramienta diagnóstica participativa de las personas que integran las estructuras de los OIC en el estado de Quintana Roo, que permitiera recabar datos para caracterizar a dicha población y brindar información suficiente para lograr el objetivo del diagnóstico. Asimismo, se buscó obtener diversos datos adicionales que permitieran dar continuidad a la herramienta en aplicaciones posteriores –en caso de requerirse–, permitiendo así, la comparabilidad de datos y actualización de los mismos.

Para llevar a cabo esta primera actividad, se identificaron de manera general los siguientes criterios de delimitación de la información y participación que, a su vez formaron parte de los criterios de análisis en el presente documento:

Aspecto	Criterio	Descripción del criterio
Delimitación de la población de estudio y participante	Personas servidoras públicas que integran los OIC del estado de Quintana Roo en los tres poderes, municipios y organismos constitucionales autónomos.	Se toma como referencia lo establecido en los Términos de Referencia respecto a la población objetivo.
Ámbito	Estatal y municipal	Se toma como referencia lo establecido en los Términos de Referencia del proyecto. Se desagregan los municipios atendiendo a una clasificación basada en la fecha de fundación de cada municipio.
Categorías de análisis social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sexo / género 2. Etnicidad y afrodescendencia 3. Idioma 4. Discapacidad 	Como parte de la identificación de la población objetivo y el diagnóstico de sus características, condiciones y necesidades en torno al ejercicio de sus funciones, se estableció que los instrumentos de levantamiento de

	<p>5. Escolaridad</p> <p>6. Estado civil</p> <p>7. Descendencia familiar</p> <p>8. Necesidades y responsabilidades de cuidados</p> <p>9. Sector e institución de adscripción</p> <p>10. Antigüedad en: puesto, institución, administración pública</p>	<p>información incluyeran categorías para posibilitar el análisis descriptivo de esta población y el análisis social de sus condiciones, desde una perspectiva integrada de derechos humanos, género e interseccionalidad.</p> <p>En este sentido se consideran las clasificaciones establecidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2020), INEGI (2020), Grupo Washington (2006 - 2016) y el Registro Único de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal (RUSP) a cargo de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México.</p> <p>Asimismo, se toma en cuenta la identificación de informaciones relativas a su trayectoria profesional en el sector público, a fin de contextualizar el ejercicio de sus cargos en el sector público, el acceso a los mismos y las funciones desempeñadas.</p>
<p>Dimensiones del diagnóstico</p>	<p>Marco normativo y programático.</p> <p>Procedimientos y actividades sustantivas.</p> <p>Recursos humanos, materiales y tecnológicos.</p> <p>Recursos y gestión financiera.</p>	<p>Para alcanzar los resultados esperados en el proyecto, se estableció la incorporación de rubros que incluyeran las cuatro dimensiones del diagnóstico, en aras de identificar las condiciones de desempeño de sus funciones, analizar sus canales de acceso, nombramiento y promoción, así como obtener elementos para diagnosticar sus necesidades para el fortalecimiento de capacidades y la toma de decisiones.</p>

Como se puede observar, desde su concepción, la metodología tuvo una visión que abarcara la totalidad de las personas a quienes se dirige el Diagnóstico, considerando el contexto real del Estado de Quintana Roo. Por tal motivo, para el equipo consultor fue de especial importancia señalar que el Diagnóstico tenía que dar voz a todas las personas que inciden en las labores de los OIC, iniciando por su debida identificación y reconocimiento.

Asimismo, incluyó criterios relacionados con la perspectiva de género, derechos humanos e inclusión, reconociendo que hoy en día es fundamental identificar y visibilizar las diferencias para poder trabajar de manera digna, respetuosa e incluyente.

Con base en los criterios anteriores, se diseñó el instrumento (encuesta) para ser utilizado en la realización del diagnóstico, cuyos insumos sirvieron para las siguientes etapas, relacionadas con la aplicación de grupos focales y entrevistas personalizadas de conformidad con las diferentes etapas de la metodología.

Cabe destacar que la información obtenida de la encuesta y las etapas subsecuentes, fue posible hacer cruces de información en materia de género y diversidad, a fin de identificar posibles brechas de desigualdad y situaciones de desventaja, relacionadas con condiciones socioculturales que posiblemente permean la cultura organizacional e institucional de los OIC en Quintana Roo.

Por consiguiente, en este orden de ideas, las actividades que se llevaron a cabo en el desarrollo de este instrumento fueron:

- a) Mapeo y análisis de la población objetivo a partir de una encuesta.
- b) Diseño de formulario (accesible mediante el uso de una plataforma en línea).
- c) Definición de estrategia de difusión.
- d) Aplicación de la encuesta a un grupo piloto (integrado por personal de SECOES y expertos OIC)
- e) Lanzamiento, implementación y seguimiento.
- f) Procesamiento de datos.
- g) Análisis de datos (insumo para los grupos focales y entrevistas).

Como se puede apreciar, con la finalidad de estandarizar la encuesta, se realizó su aplicación a un grupo piloto que permitió identificar aspectos de la misma que debían ser afinados, tales como el tiempo de respuesta o incluso, la redacción de ciertos reactivos. Este elemento es de gran relevancia ya que el trabajo de conformación de todos los instrumentos no fue puramente unilateral por parte del equipo consultor o un mero trabajo de gabinete, de hecho, en gran medida, el éxito de estos fue el haberlos realizado con el apoyo de expertos técnicos.

Asimismo, cabe destacar la participación de la SECOES, la SESAEQROO y el CPC en estas tareas pues aportaron sus propuestas de preguntas, compartieron opiniones respecto al instrumento e incluso, participaron en la definición de las personas que conformarían el grupo piloto dando lugar a un proceso incluyente, participativo y transparente, garantizando así la confidencialidad de las pruebas y la pulcritud de la metodología empleada.

Así pues, en esta etapa se realizaron las siguientes actividades:

- a) Revisión del cuestionario por parte de SESAEQRoo y CPC.
- b) Prueba piloto y revisión de resultados y comentarios.
- c) Correcciones por parte del equipo consultor.

Con base en lo anterior, se estuvo en posibilidad de realizar la aplicación de la encuesta durante los meses de mayo y junio de 2024 obteniendo 272 respuestas por parte de personal de los OIC y cuyos resultados se presentan a lo largo de este documento y también pueden ser consultados directamente en el Anexo correspondiente.

3. Grupos focales y entrevistas

La metodología consideró como elemento fundamental la participación activa de las personas integrantes de los OIC en el estado de Quintana Roo, y también de aquellas personas que de cierta forma tienen relación con las funciones que estos desempeñan. Por tal motivo, se consideró la pertinencia de establecer una serie de preguntas que permitieran identificar aspectos más finos de estas personas, a través de los grupos focales y entrevistas individuales.

Si bien es cierto, a lo largo de la Encuesta se dejaron espacios para comentarios más amplios que quisieran hacer las personas, lo cierto es que no es suficiente cuando se quiere abundar más al respecto, por lo que se decidió implementar estas dos herramientas de obtención de información una vez que se hubiera lanzado la Encuesta, ya que los datos que se recopilaron dieron lugar al diseño final de las preguntas a aplicar.

Todo lo anterior permitió retomar, con la información recabada, dichos temas en los grupos focales para complementarla -en su caso-, con las demás que se diseñaron con el fin de profundizar en las experiencias que se han tenido, mediante la aplicación de entrevistas personalizadas. En este sentido, se estuvo en posibilidad de integrar un diagnóstico con los objetivos que se establecieron: obtener información puntual, actualizada y, sobre todo, a partir de todos los actores y partes que intervienen en estas funciones.

Los grupos focales y las entrevistas se llevaron a cabo durante el periodo comprendido de junio a septiembre teniendo una amplia participación y gran disposición de las personas al momento de realizar las entrevistas. Al respecto, es necesario señalar que todas las entrevistas y grupos focales fueron realizados vía zoom. Al inicio de cada sesión se siguió un protocolo en el que el equipo consultor exponía a las personas participantes el motivo de dicha actividad, lo que se pretendía obtener a lo largo de la misma y de manera importante se señalaba que la metodología contemplaba la posibilidad de grabar la sesión.

Para ello se solicitó en todos y cada uno de los casos de las personas entrevistadas o participantes en un grupo focal, su autorización para poder ser grabadas señalando tres elementos importantes:

1. La grabación se hacía con fines metodológicos, ya que el equipo consultor podría volver a revisarlas para confirmar la información obtenida y así tener la mayor precisión en los datos.
2. La grabación sólo podría ser vista o consultada por el equipo consultor y, por ende se garantizaría la confidencialidad de todo lo dicho durante dichas sesiones.
3. La grabación sólo podría ser utilizada para los fines y objetivos propios del diagnóstico.

Lo anterior se hizo respetando la normativa correspondiente en materia de transparencia y protección de datos personales, pero también en el ánimo de garantizar a las personas un ambiente de respeto, de confianza y de confidencialidad, generando así las condiciones de un espacio respetuoso y abierto al diálogo.

Es de resaltar que a este respecto, todas las personas participantes aceptaron sin recelo alguno, manifestando, por el contrario que estaban contentas de participar en este proceso y a la vez, agradecidas de que su opinión se tomara en cuenta y se quisiera escuchar.

Destacó, igualmente, el interés de todas las personas participantes sin importar su nivel de mando e incluso, hubo varias personas que dijeron que les emocionaba participar en este proceso pues no habían tenido antes la oportunidad de expresar sus “verdaderas condiciones de trabajo”, reconociendo como un gran avance el interés por realizar este diagnóstico.

En este sentido, se considera importante recalcar este aspecto, ya que en todo momento se hizo énfasis en la confidencialidad y protección de los datos y de las expresiones manifestadas en la Encuesta, pero de manera particular en las entrevistas y los grupos focales; lo cual demuestra un ejercicio objetivo, ausente de cualquier tipo de presión y, por el contrario, con una disposición abierta e incondicional a participar por parte de todas las personas servidoras públicas, poniendo especial cuidado en el respeto a la autonomía de los OIC.

No es banal subrayar estos aspectos ya que la confianza que mostraron las personas servidoras públicas y su apertura en los trabajos garantizaron resultados confiables y reales. Por ende, los hallazgos obtenidos son producto de una expresión genuina de necesidades, razón por la cual, el equipo consultor enfatiza su reconocimiento a la apertura y cooperación que mostraron las personas participantes. Sin duda alguna, esto permitió que el proceso no se afectara de ningún modo, pues se evidenció una voluntad de todos los OIC en participar, destacando, igualmente, la disposición de los superiores jerárquicos en no

intervenir o inducir de modo alguno en el diseño de instrumentos o en la aplicación de los mismos, lo cual habla de una absoluta cooperación.

De esta forma, se deja constancia de la efectiva colaboración entre todos los entes participantes como prueba de los buenos oficios del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo al generar las condiciones idóneas para llevar a cabo este diagnóstico.

Expuesto lo anterior, a continuación, se presentan, de manera concreta los siguientes datos:

- a) Se dividió a la población a entrevistar o participante de grupos focales, en dos grandes bloques:
 1. **Bloque 1.** Personas del Poder Ejecutivo procedentes de la Secretaría de la Contraloría del Estado (SECOES) y de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN).
 2. **Bloque 2.** Personas Titulares de OIC o equivalentes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como personas Titulares de OIC o equivalentes de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), de los Organismos Descentralizados y de los Municipios.

- b) En el bloque 1 se entrevistó a 17 personas servidoras públicas adscritas a la SECOES y a 4 personas servidoras públicas adscritas a SEFIPLAN, en ocho grupos focales y cinco entrevistas individuales, durante el periodo comprendido entre el 17 de junio y el 9 de julio, con un total de 15 horas de trabajo en línea durante las videoconferencias. El detalle de esto se puede observar en el ANEXO correspondiente.

- c) En el bloque 2 se entrevistó a 48 personas servidoras públicas adscritas a diversos entes públicos del Estado, en nueve grupos focales y 29 entrevistas personalizadas en el periodo comprendido entre el 22 de julio al 06 de septiembre de 2024, con un total de 45 horas efectivas de trabajo en línea durante las videoconferencias. El detalle de esto se puede observar en el ANEXO correspondiente.

Lo anterior muestra el gran interés que tuvieron las personas servidoras públicas en participar en este ejercicio, cuya convocatoria, organización de la agenda, creación de las ligas electrónicas y grabación estuvo a cargo de la SESAEQROO, lo que permitió llevar a cabo todo el ejercicio de manera óptima y ordenada.

De esta forma se logró abarcar a la casi totalidad de OIC -sólo faltaron tres en ser entrevistados- dando como resultado uno de los ejercicios más ambiciosos a nivel

nacional, logrando ser, por consiguiente, un ejemplo a seguir en materia de participación, coordinación interinstitucional y combate a la corrupción.

En conclusión, los tres instrumentos implementados permitieron al equipo consultor allegarse de información sumamente valiosa y de primera mano, sin interferencia o presión de ningún tipo, permitiendo el análisis objetivo de ésta y la confianza y seguridad de las personas participantes en expresar libremente su opinión, percepción y conocimientos en el ejercicio de su encargo.

Con estos antecedentes y una vez expuesta la metodología de investigación, a continuación se presentan los resultados del Diagnóstico presentando, en primera instancia, la caracterización y el perfil sociodemográfico de la población objetivo. En segundo término, se presentan los resultados por cada una de las “Dimensiones” analizadas con los respectivos hallazgos y recomendaciones para estas. Finalmente, se exponen las consideraciones finales del documento, con el ánimo de brindar elementos que permitan utilizarlo en la definición y establecimiento de programas, estrategias y acciones que fortalezcan la labor de los Órganos Internos de Control, a la par que se estrecha la colaboración interinstitucional y la participación ciudadana.

Diagnóstico de las capacidades institucionales de los OIC del estado de Quintana Roo

Caracterización de la población de los OIC

Uno de los principales elementos para comprender la existencia y desarrollo de una determinada situación social, lo constituye la comprensión de las personas o del segmento poblacional al que atiende una política pública o, como en este caso, que tiene a su cargo, precisamente, la acción pública.

En este sentido, la Encuesta en línea permitió obtener una radiografía o una instantánea de las personas que integran los Órganos Internos de Control en el Estado de Quintana Roo. Los datos que se presentan a continuación dan cuenta de una población diversa, con formaciones académicas y trayectorias amplias, en algunos casos; con carreras que van iniciando, en algunos otros.

Encontramos a hablantes de lengua maya y a personas que estudian idiomas extranjeros; personas que tienen a su cargo el cuidado de menores de edad y otras más, personas adultas mayores. Apreciamos así, en el personal que labora al interior de los OIC, una muestra clara del pueblo quintanarroense que tiene en común, el compromiso con el servicio público y el ánimo de que con su trabajo, las condiciones sociales de vida y buen gobierno, sean una realidad cotidiana para todas y todos los habitantes del Estado.

A. La participación

La Encuesta recibió un total de 281 respuestas, de las cuales 272 fueron identificadas con personal de los OIC en alguno de los tres Poderes, municipios y organismos autónomos del estado de Quintana Roo, conforme a la siguiente distribución:

- 1. Poder Ejecutivo:** 84 personas (30.9%)
- 2. Organismo Constitucional Autónomo:** 29 personas (10.7%)
- 3. Poder Legislativo:** 11 personas (4%)
- 4. Poder Judicial:** 1 persona (0.4%)
- 5. Organismo Público Descentralizado:** 4 (1.6%)
- 6. SECOES e "Híbridos autónomos y del Poder Legislativo":** 2 (0.8%)
- 7. Municipios:** 141 personas (51.8%):
 - a) Cozumel: 15 (10,6%)
 - b) Felipe Carrillo Puerto: 6 (4,2%)

- c) Isla Mujeres: 1 (0,7%)
- d) Othón P. Blanco: 26 (18,4%)
- e) Benito Juárez: 42 (29,7%)
- f) José María Morelos: 1 (0,7%)
- g) Lázaro Cárdenas: 3 (2,1%)
- h) Solidaridad: 36 (25,5%)
- i) Tulum: 1 (0,7%)
- j) Bacalar: 9 (6,3%)
- k) Puerto Morelos: 1 (0,7%)

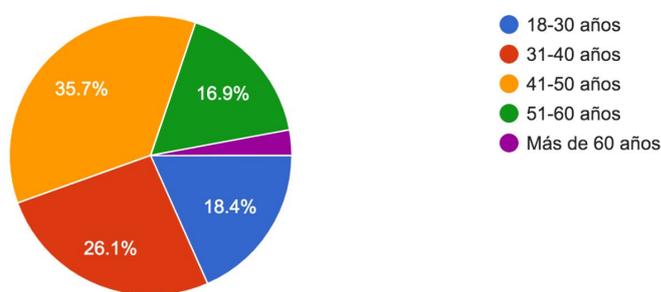
Asimismo, de este universo de la encuesta, se identificaron 46 personas titulares que respondieron a la misma.

B. Información sociodemográfica

La **distribución etaria** de las personas que respondieron la Encuesta se encuentra de la siguiente manera:

- 50 personas tienen entre 18 y 30 años.
- 71 personas tienen entre 31 y 40 años.
- 97 personas tienen entre 41 y 50 años.
- 46 personas tienen entre 51 y 60 años.
- Finalmente, 8 personas cuentan con más de 60 años.

Gráfica 1. Distribución del personal de los OIC por grupos etarios

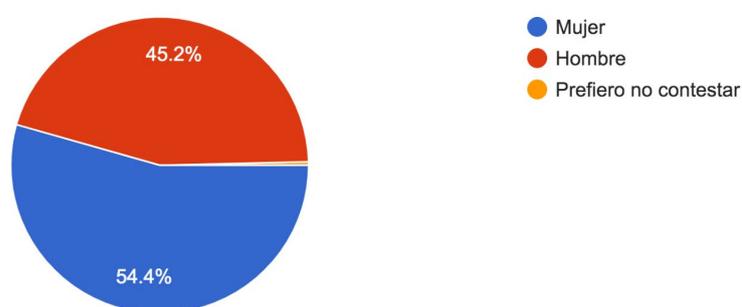


En el caso de las personas titulares de los OIC que respondieron la encuesta, tres cuartas partes (35/46) se encuentran en un rango de edad de entre 41 y 60 años, destacando que más de la mitad son mujeres. En el caso de las personas titulares más jóvenes, en el rango de 18 a 30 años todas son mujeres, y para el rango de 31 a 40 años, su distribución es paritaria (3 mujeres y 3 hombres).

Lo anterior evidencia una necesidad de formar nuevos cuadros tanto en general como en las titularidades de los OIC, que puedan garantizar la calidad y continuidad en el trabajo que realizan, ya que se identifica un próximo cambio o relevo generacional, pues más de la mitad del personal rebasa los 40 años de edad. Si bien, en el caso de las titulares más jóvenes (18 a 30 años), se observa un avance importante que no se debe perder en cuanto a las oportunidades para las mujeres, también es cierto que la brecha generacional de esta situación refleja la pertinencia de definir políticas que propicien la creación de semilleros de talento para el gran cuerpo de funciones que representan los OIC, sin olvidar el avance de las mujeres en la ocupación de cargos de toma de decisiones, ante condiciones históricas donde las mujeres no accedían a este nivel de cargos. Además, en este punto, se abre una hipótesis en la que los avances en el país en materia de derechos de las mujeres y el cambio sociocultural en favor de su acceso a cargos de mayor responsabilidad, está permeando en el caso de los OIC, ante el hecho de que la generación más joven de titulares son mujeres. Esto, por supuesto, queda abierto a ser retomado para un análisis posterior en otros trabajos e investigaciones en materia de paridad de género en los cargos públicos de toma de decisiones.

En cuanto a la **distribución por sexo**, el cuestionario fue respondido por 148 mujeres (54,4%), 123 hombres (45,2%) y una persona prefirió no responder. En términos de **identidad de género**, 117 son hombres, 146 mujeres, una persona trans y 8 personas prefirieron no responder.

Gráfica 2. Distribución por sexo



En cuanto al **origen y residencia**, el 56,3% de la población referida es originaria de Quintana Roo, en tanto que 14,7% es originaria de Yucatán y 7,7% de la Ciudad de México, el resto de las personas nacieron en otras 20 entidades federativas. La proporción de personas originarias del estado de Quintana Roo es similar en el caso de las personas titulares de OIC, donde el 60% (28 de 46) de ellas son de esta entidad federativa.

De las 119 (47,3%) personas nacidas en otra entidad federativa, 104 tienen más de seis años de residencia en Quintana Roo, en tanto que 10 tienen entre tres y seis años, 3 tienen de uno a tres años y 2 no respondieron, con lo cual, se puede decir que las personas que no son originarias de Quintana Roo cuentan ya con varios años siendo residentes de la entidad, por lo que se reconoce que tienen un arraigo en la entidad.

Por su parte, 28 personas (10,5%) dijeron tener alguna **ascendencia, adscripción o pertenencia étnica**, de los cuales 27 dijeron ser de ascendencia, adscripción o pertenencia maya y una libanesa.

En términos de **idiomas de origen y aprendidos**, 35 (12,9%) personas dijeron ser bilingües de origen, siendo las lenguas de origen principales el español, maya, inglés y japonés.

En el caso de las 46 personas titulares, 10 manifestaron en la encuesta que tienen una ascendencia maya, siendo 9 quienes hablan la lengua maya, lo cual es de suma importancia porque abona a visibilizar y valorar la diversidad étnica, particularmente en las titularidades de los OIC.

En lo que corresponde a **lenguas extranjeras**, el idioma más hablado es el inglés, el cual 89 personas afirman hablarlo en un nivel básico, 53 en un nivel intermedio y 9 en un nivel avanzado, seguidos del portugués, francés e italiano (tres hablantes cada uno en cualquiera de sus niveles); coreano (dos); y, árabe, japonés, alemán y chino (uno).

Por otro lado, 95% de las personas dijo no vivir con alguna condición de **discapacidad**, en tanto que entre las personas que sí declararon alguna condición, se identificaron personas con discapacidad física, auditiva y visual. Al respecto, en esta pregunta, cinco personas prefirieron no responder y dos dijeron no saber si viven con alguna discapacidad. Entre las personas titulares, se observa que ninguna respondió vivir con alguna discapacidad.

En otro rubro de información, 246 personas (90,4%) que respondieron la Encuesta manifestaron contar con **estudios profesionales**, de los cuales:

- 163 están tituladas: dos de una carrera técnica o comercial, 125 de nivel licenciatura, 33 de maestría y tres cuentan con un doctorado.
- 63 son pasantes: tres son técnico superior universitario, siete de una carrera técnica o comercial, 35 de una licenciatura, 12 de maestría y seis de un doctorado.
- 10 se encuentran con estudios inconclusos: dos de carrera técnica o comercial, siete de licenciatura y uno de maestría.

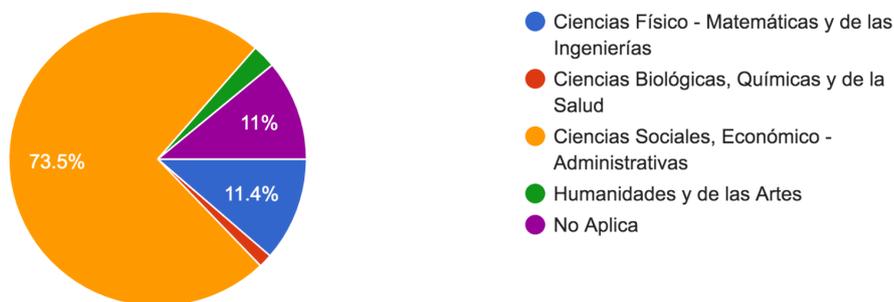
- 10 personas se encuentran cursando sus estudios: 6 de licenciatura, 6 de maestría y uno de doctorado.

Esto nos habla, por una parte, de la preparación a nivel superior de las personas que integran los OIC, pero también de las áreas de oportunidad que existen para concluir sus estudios profesionales o llevar a cabo el proceso de titulación. Esta situación abarca en menor medida a las personas titulares de OIC, aunque no sin excluirles, pues se identificaron dos personas pasantes de licenciatura, por lo que es importante impulsar la obtención de su grado académico para ejercer dicho cargo. Sobre el particular se abundará más al respecto en la Dimensión relativa a Recursos Humanos, Materiales e Informáticos, sin embargo, baste dejar asentado en este punto, la posibilidad de celebrar convenios con universidades para apoyar a quienes son pasantes a concluir sus estudios.

Finalmente, destaca que una persona dijo haber estudiado la primaria, tres la secundaria y 22 el bachillerato o preparatoria. Vale la pena mencionar que tres personas se encuentran estudiando el bachillerato actualmente.

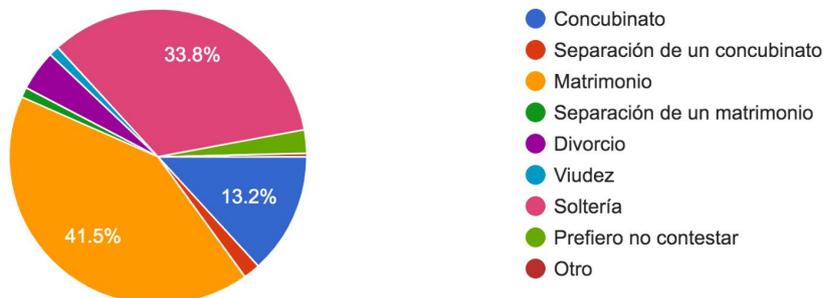
En términos del **área de conocimiento** de sus estudios profesionales, el 70% de las personas provienen de las ciencias sociales y económico-administrativas, seguida de las ciencias físico-matemáticas y de las ingenierías. También existe un importante porcentaje de personas que cuentan con estudios en más de un área de conocimiento, resaltan los estudios en ciencias sociales y económico-administrativas en combinación con estudios en derecho, ingenierías y áreas de la salud.

Gráfica 3. Distribución por área de conocimiento



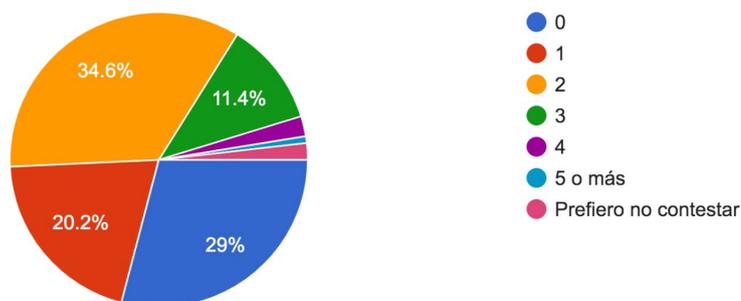
En cuanto al **estado civil y situación familiar**, matrimonio, soltería y concubinato concentran al 88.6% de la población que respondió el cuestionario.

Gráfica 4. Distribución por estado civil



De igual manera, el 69,1% dijo tener al menos un **hijo/a/e** y el 29% afirmó no tenerlos.

Gráfica 5. Número de hijos/as/es



Destaca, en este punto, el 34.6% con dos descendientes y el 11.4% con tres, situación ésta que resulta relevante en términos de remuneraciones -suficientes para el mantenimiento de una familia- e incluso, el poder adquisitivo para solventar sus necesidades básicas.

En este mismo rubro, destaca que, entre las personas titulares de OIC, tres cuartas partes aproximadamente se encuentran en matrimonio, unión libre o concubinato, todas con una edad de más de 31 años, y en su mayoría con descendencia de dos a cuatro hijas/os/es.

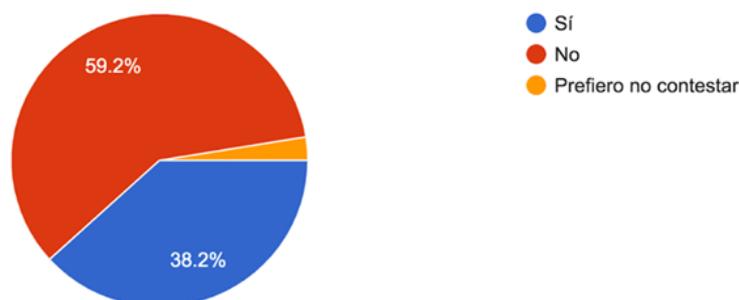
En cuanto a las **labores de cuidado** que realizan las personas que trabajan en los OIC, éstas se analizarán con mayor detalle en la Dimensión III del presente

Diagnóstico; sin embargo, baste decir aquí que 104 personas dijeron realizar labores de cuidado hacia alguna persona. No obstante, se incluyen 5 personas más que respondieron de manera negativa y 2 que prefirieron no responder en la primera sección pero que, posteriormente, incluyeron respuestas en el tipo de personas a las que brindan cuidado y el número de horas que dedican a esta labor, es decir, un total de 111 respuestas (40,8% del total).

Gráfica 6. Personal del OIC que realiza labores de cuidado

¿Tienes a tu cargo el cuidado de alguna persona?

272 respuestas



Como se puede apreciar, la población que integra los OIC es amplia, diversa y con múltiples realidades familiares y sociales. Esto sirve de preámbulo para vincular a continuación, estos datos con su contexto laboral, en su papel de Órganos Internos de Control.

Dimensión 1. Marco normativo y programático

La dimensión correspondiente al marco normativo y programático implicó identificar la existencia, validez, vigencia, aplicabilidad, efectividad y pertinencia de la *normatividad existente*, contenida en los instrumentos jurídicos como leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, convenios, lineamientos, manuales y normatividad en general.

Al respecto, para su análisis resulta indispensable partir de un aspecto general que resulta aplicable a todo el personal que labora en las instituciones públicas de todos los niveles y órdenes de gobierno, para enmarcar aquel que se refiere específicamente al ámbito de los OIC.

El actuar de toda persona servidora pública se rige por su estricto apego a aquello que tiene expresamente estipulado en una norma jurídica. En otras palabras, quien

trabaja al interior de un gobierno, no puede ejercer atribuciones adicionales a aquellas estrictamente establecidas en el marco normativo vigente. Hacerlo, implicaría la comisión de una falta administrativa e incluso, en determinados casos, según la conducta, podría ser constitutivo de un delito.

Así pues, ante este principio fundamental de actuación de las personas servidoras públicas, se encuentra aquel que señala que cualquier persona puede realizar todo aquello que la ley no le prohíbe. Es decir, existe un principio de libertad frente a un principio de autoridad. La ciudadanía –cualquier individuo, de manera general–, goza de la libertad de hacer todo aquello que no vulnere el marco jurídico vigente, en tanto la autoridad actúa sólo de acuerdo a lo que dicho marco le autoriza a hacer.

Sin duda alguna, ambos principios remiten a otro concepto de igual importancia: la responsabilidad. Cada persona es responsable de sus actos observando la ley, en tanto que la autoridad es responsable de sus actos con fundamento en la ley y en observancia a dicha ley.

Pues bien, dentro del servicio público, la actuación del personal que integra los Órganos Internos de Control (OIC) tiene una característica particular: debe ajustar su propio actuar al marco normativo vigente, pero también, tiene la encomienda de vigilar que la autoridad –cuyo actuar le corresponde supervisar–, cumpla con las atribuciones y responsabilidades que, a su vez, le imponen las normas jurídicas.

Lograr este doble papel implica, en primera instancia, conocer su marco normativo de atribuciones y, en segundo lugar, conocer aquel que rige a la estructura gubernamental que vigila. De hecho, su responsabilidad es mayor: Debe conocer una gran variedad de normas al interior del orden jurídico legal aplicable debido a las materias que tienen relación al objeto y misión del ente público en donde labora.

Bajo esta perspectiva, el personal del OIC debe conocer lo mismo de responsabilidades administrativas, que de actas entrega-recepción, declaraciones patrimoniales, control interno, auditorías, revisiones, fiscalización, ética del servicio público, igualdad sustantiva, obra pública y un sinfín de materias que día a día crecen con cada ley que se promulga y les confiere una atribución más.

Un OIC no sólo tiene las atribuciones estrictamente establecidas en la correspondiente Ley Orgánica o en las normas en materia de responsabilidades, de hecho, su gama de facultades se encuentra en constante expansión ya que las y los legisladores, al expedir una ley o norma, por lo general, incluyen a los OIC como órgano indispensable de supervisión para su buen funcionamiento y logro de sus objetivos.

Todo esto requiere una constante actualización de los conocimientos y fortalecimiento de sus competencias profesionales mediante habilidades tales como argumentación e interpretación jurídica, metodología de la investigación, planeación y ejecución de auditorías, control interno e investigación por señalar apenas unas cuantas de ellas.

Sin embargo, si sólo se piensa en los conocimientos y en las habilidades, se estaría abarcando únicamente los dos primeros niveles de una profesionalización: la adquisición de *saberes* teóricos y el desarrollo del *saber hacer*, es decir, la práctica y ejecución de dichos saberes. Por consiguiente, es necesario considerar un tercer nivel: el *saber ser*. ¿Cómo se comportan las personas que ejercen esta importante función? Más aún: ¿Cómo deben comportarse? ¿Qué se espera de ellas? ¿Cómo deben ser?

Para esto, resulta evidente que no sólo se requiere movilizar conocimientos a través del ejercicio de sus atribuciones en el trabajo cotidiano, sino sobre todo que este trabajo diario sea ético, profesional, honesto y responsable. En otras palabras: Se requiere profesionalizar la función que se está ejerciendo.

Así pues, la responsabilidad de toda persona que labora al interior de un OIC inicia y se concreta en un amplio conocimiento del marco normativo de su propio actuar, pero también del ente público en el que labora. Para lograrlo, requiere mostrar fehacientemente su carácter profesional y honesto, así como un espíritu crítico, un pensamiento autónomo y un respaldo institucional a sus acciones.

Bajo esta perspectiva corresponde pues, analizar el marco normativo de actuación de los OIC en el Estado de Quintana Roo.

Normatividad: leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, convenios, lineamientos, manuales y procedimientos

Como explicamos en la introducción al presente apartado, toda persona servidora pública debe observar y conocer su marco normativo de actuación; aún más cuando se trata de personal que labora al interior de un Órgano Interno de Control.

En el caso de los OIC del Estado de Quintana Roo, basta con ingresar al portal de la propia Secretaría de la Contraloría para identificar el universo de normas que rigen su actuar: 24 a nivel federal y cuando menos 75 a nivel local, sin considerar aquellas aplicables en el ámbito municipal.¹

¹ <https://qroo.gob.mx/secoes/normatividad/>

Así pues, el primer gran reto que tiene el personal de los OIC lo constituye el conocimiento de estas normas y la constante actualización que deben tener al respecto. No obstante, en un nivel de análisis más profundo, se identifica que el mayor desafío es, precisamente, el cumplimiento de todas las atribuciones y funciones que el propio marco normativo les encomienda a los OIC. Y esto no es – al menos en un primer avistamiento–, por causa de incompetencia, sino más bien, por un impedimento de capacidades de recursos humanos, concretamente, la falta de personal para llevarlo a cabo.

En efecto, resulta materialmente imposible para el personal que labora al interior de un OIC atender de manera puntual todas y cada una de las funciones y atribuciones que poseen ya que, en la mayoría de los casos, no tienen una estructura que los respalde y les permita realizarlas. Por ejemplo, ninguno de los 29 Órganos Internos de Control del Poder Ejecutivo posee un organigrama, lo que significa que carece de una estructura formalmente establecida y, por ende, de personal suficiente.²

De manera similar, la mayoría de los OIC de los municipios se enfrenta a esta situación; en tanto que hay otros –los menos– que afirman tener suficiente personal.³ Esta disparidad se nota aún más cuando se analiza a los OIC adscritos a los organismos constitucionales autónomos (OCA), los cuales cuentan con una estructura debidamente dictaminada e incluso, personal especializado en las áreas específicas para la atención de los asuntos por materia determinada.

Así pues, a ese primer gran desafío de la mayoría de las personas servidoras públicas que laboran en un OIC relacionado con el conocimiento de su marco normativo de actuación, se le suma el encontrar la manera de cumplirlo de la mejor forma posible con las capacidades humanas que poseen.

Para ilustrar lo anterior, tomemos por referencia -en el ámbito del Poder Ejecutivo- las tres normas de observancia general que resultan fundamentales para comprender el actuar de los OIC:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo. (LOAPEQRoo)
2. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría. (RISECOES)
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas. (LGRA)

² Este punto se abordará en la “Dimensión III. Recursos humanos, materiales y tecnológicos”, en el apartado correspondiente a las estructuras organizacionales.

³ Benito Juárez y Solidaridad, de manera destacada.

Los artículos 43 y 43 Bis de la LOAPEQRoo establecen, respectivamente, las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y las de los OIC, entendiéndolas como aquellas que enmarcan su actuar y regulan sus facultades. No obstante, no son las únicas. Cada ley que expide el Poder Legislativo incluye, en la mayoría de los casos, alguna función que deben cubrir los Órganos Internos de Control.

A manera de ejemplo, la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Quintana Roo y sus Municipios –cuya última reforma data del 7 de octubre de 2024–⁴ establece, en su artículo 80, la obligación de los OIC en dar seguimiento al cumplimiento de los Programas de Mejora Regulatoria. De manera similar, la Ley de Archivos del Estado de Quintana Roo, establece la obligación de vigilancia al cumplimiento de dicha ley, además de señalar que los OIC deben formar parte del grupo interdisciplinario que tiene como finalidad la de coadyuvar en la valoración documental.⁵

Estos dos ejemplos nos muestran cómo diversas leyes confieren encomiendas y responsabilidades a los OIC en las respectivas materias que regulan. Por consiguiente, resulta evidente que las atribuciones que tienen son sumamente amplias y, constantemente, les son adicionadas nuevas responsabilidades, lo cual demanda el fortalecimiento de cuando menos dos elementos:

1. Una preparación y capacitación previa a la entrada en vigor de las leyes para que conozcan cuál será su rol a desempeñar en el marco de las mismas y,
2. Una estructura orgánica que les permita atender de manera eficaz y eficiente dichas encomiendas.

En efecto, un señalamiento constante por parte de las personas entrevistadas fue que muchas veces se enteran de este nuevo rol que tendrán hasta que aparece publicada la norma, momento en el que justamente, los entes les consultan a ese respecto, lo cual muchas veces los toma por sorpresa y sin la debida preparación.

En este punto es necesario hacer una precisión: destaca que la gran mayoría de los OIC manifiestan estar al tanto de las publicaciones en el Periódico Oficial, pero a lo que nos referimos es que para poder ejercer su labor de manera efectiva, necesitan también tener una orientación previa que les permita conocer los criterios que dirigirán las nuevas funciones o encomiendas que tendrán.

En los ejemplos anteriores, los OIC tendrán que saber cómo se estructura un Programa de Mejora Regulatoria y los elementos a los que deberán darles

⁴ <https://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L205-XVIII-20241007-L1820241007008-Ley-de-mejora-regulatoria.pdf>

⁵ Artículos 13 y 5, fracción XXXIV, respectivamente. <https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/285/>

seguimiento. O, en el caso de la Ley de Archivos, conocerla a profundidad para saber su rol dentro del grupo interdisciplinario para la valoración documental.

Si utilizamos la analogía que se esgrimió muchas veces a lo largo de las entrevistas, en el caso de los OIC que dependen del Poder Ejecutivo: “Los OIC son los brazos de la Contraloría en las dependencias y entidades”, “son representaciones de la Contraloría”, “son como contralorías chiquitas”, por ende, reconocen que “no se mandan solos”. Su actuar es representación de un criterio general que debe ser orientado desde la Secretaría de la Contraloría para poder dar una respuesta, atención o asesoría con solidez y certeza jurídica de manera institucional.

Esto resulta interesante porque en realidad, dicha orientación también se puede dar desde otro órgano con un impacto general debido a su representatividad: la Comisión Permanente de Contralores de Quintana Roo. En efecto, ahí confluyen todas las perspectivas y esfuerzos, a través de los cuales, se establecen criterios y líneas generales de acción. Se considera pues, que este es uno de los ámbitos en donde se puede apoyar la labor que estamos enunciando.

Así, de manera particular, una necesidad identificada es la preparación previa en la materia en que van a intervenir y los criterios orientadores que regirán su actuar y asesoría al respecto. A continuación, existen otros dos elementos indispensables para una debida aplicación del marco normativo: la arquitectura organizacional y la comunicación externa e interna.

El primer elemento lo abordaremos en apartado posterior, sin embargo, baste decir ahora que hacemos referencia al establecimiento formal de una estructura organizacional que haga de los OIC, verdaderas unidades administrativas con personal suficiente para funcionar como Órganos Internos de Control, es decir, ejerciendo todas sus facultades de manera solvente y funcional. En otras palabras, para hacer efectiva la aplicación de la ley, se requiere generar las condiciones materiales, humanas y presupuestales para lograrlo.⁶

El segundo elemento es algo más profundo ya que requiere, en primera instancia, de un diálogo hacia el exterior de los OIC con el Poder Legislativo para hacerle notar a éste las implicaciones, el impacto funcional y organizacional que generará la expedición de leyes y, de esta manera, trabajar en conjunto para que la ley expedida no se convierta en letra muerta o de imposible aplicación, sino que tenga las condiciones reales para ser observada.

⁶ Más adelante se analizará lo relativo a la estructura interna de los OIC, de manera particular lo que se refiere al cumplimiento de lo establecido por la Ley General de Responsabilidades Administrativas en materia de investigación, sustanciación y resolución.

Asimismo, se requiere de un ejercicio de comunicación interna en donde se difunda hacia los OIC lo que se espera de ellos en cuanto al rol que desempeñarán en el marco de una determinada Ley. Es decir, si se les impone una atribución de seguimiento al cumplimiento de ciertos objetivos de la ley, se les debe capacitar para que sepan cómo hacer dicho seguimiento e identificar los elementos que deberán observar. Esto tendrá efectos también hacia los entes públicos, ya que los OIC, a su vez, podrán comunicarles de manera debida sus obligaciones en el marco de cualquier nueva ley publicada y, de igual forma, en un ejercicio de comunicación horizontal, hacer saber a sus superiores jerárquicos, las condiciones y posibilidades reales de implementación.

Si la realidad no se modifica por decreto, tampoco se puede esperar que éste se aplique simple y llanamente por su mera expedición. Antes bien, se requieren construir las capacidades institucionales que permitan implementar los mandatos de la ley.

Existencia, pertinencia y efectividad del marco normativo

Atendiendo a las preguntas generales o guía de la Dimensión 1, la Encuesta aplicada en línea arrojó resultados que permitieron dirigir mejor las preguntas específicas formuladas durante las entrevistas y grupos focales.

En primer término, de la totalidad de personas que respondieron la Encuesta, 141 personas (51.8%) respondieron que el marco normativo vigente cumple parcialmente con su objetivo, en tanto que el resto (47.1%) dijo que cumple en su totalidad con su objetivo, mientras que sólo tres personas afirmaron que no cumple en absoluto.

En cuanto a la necesidad de actualizar o reformar dicho marco normativo, el 11% dijo que es necesario reformarlo en su totalidad frente a un 71% que señaló que “parcialmente”. Es decir, más del 80% considera que es necesario llevar a cabo modificaciones al marco normativo. Por su parte, destaca que 4 personas (1.5%) dijeron que el marco normativo no es adecuado para el ejercicio de sus funciones en tanto que el 51.8% dijo que lo es, sólo en parte.

Visto desde esta perspectiva, la afirmación relativa a la necesidad de reformar el marco normativo resulta muy general, sin embargo, al indagar más al respecto, la mayoría de las personas señala una urgente necesidad de reformar la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo*, además de expedir su respectivo *Reglamento*. En el mismo sentido se señala la *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas del Estado de Quintana Roo*, así como la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo*.

Mención especial merece la *Ley de Entrega y Recepción de los Poderes Públicos, Ayuntamientos, Órganos Públicos Autónomos y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Quintana Roo*, la cual tuvo su última reforma el 24 de agosto del presente año y fue señalada en reiteradas ocasiones como sumamente compleja y laboriosa, particularmente en lo que se refiere a la cantidad de Anexos que debe llevar el Acta de Entrega – Recepción⁷ y la inclusión de la figura de “Enlace para el proceso de Entrega Recepción individual”.

Como se puede apreciar, cualquier reforma al marco normativo tiene impactos diferenciados en el actuar de los OIC. En este último caso, piénsese en la carga de trabajo que implica atender procesos de entrega-recepción en un cambio de administración, donde no se cuenta con una estructura suficiente para brindar asesoría de manera previa al acto de entrega-recepción, para revisar el acta y todos los anexos y, sobre todo, para atender todos y cada uno de los actos en fechas y horarios diferenciados... Y adicional a ello, cumplir con todas las demás obligaciones que tiene, de manera cotidiana, el OIC.

Así pues, no es solamente la pertinencia del marco normativo sino también su viabilidad para hacerlo efectivo, para observarlo. En este sentido, se hizo mención también a la necesidad de modificar o establecer: *Lineamientos para el control de combustible, Normatividad sobre hostigamiento y acoso laboral y Reglamentos internos, manuales de organización y procedimientos*.

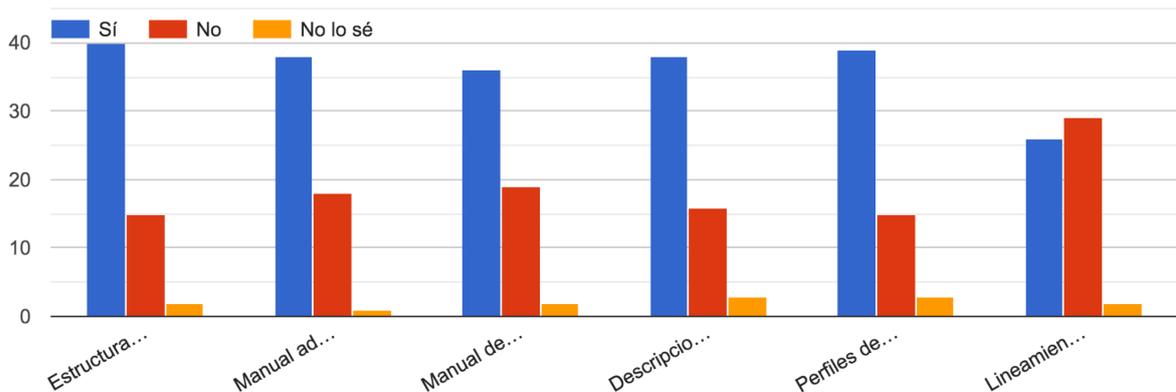
De hecho, en este último punto se identificó que una gran mayoría de OIC manifiestan no contar con manuales de organización y de procedimientos, notoriamente a nivel municipal. De nueva cuenta, los OIC de los OCA resultan ser lo más estructurados al tener bien establecidos estos instrumentos e incluso, encontrarse en plena actualización de algunos de ellos.

En la Encuesta, al cuestionar respecto a la existencia de los documentos jurídico-administrativos con los que debe de contar el OIC, se observa que los Lineamientos y/o protocolos de operación es el documento menos elaborado según las personas encuestadas. De la misma manera, aunque en el resto de los documentos referentes a la estructura orgánica, manuales administrativos y de procedimientos, descripciones y perfiles de puesto, el número de respuestas positivas fue alta, están pendientes de ser elaborados en varias instituciones.

⁷ De acuerdo al artículo 40 de la Ley de referencia, existen Anexos listados de la letra “A” a la letra “K” y los numerados del “1” al “84”.

Gráfica 7. Documentos jurídico-administrativos con los que cuenta el OIC

Señala con cuáles documentos jurídico-administrativos cuenta el OIC:



Nota: Véanse las etiquetas de la gráfica en la nota al pie⁸.

Es aquí en donde surgen otras problemáticas a nivel municipal, aunque los OIC del Poder Ejecutivo no están exentos de ello: la falta de alineación y congruencia entre los reglamentos internos de los entes públicos y los reglamentos internos de los ayuntamientos de los diversos municipios con los manuales de organización y funcionamiento e incluso, con diversas leyes estatales.

Piénsese en la siguiente situación: El OIC, en el marco de sus atribuciones en materia de control interno, manifiesta la necesidad de llevar a cabo la actualización de los manuales de organización del o de los entes públicos correspondientes a nivel estatal o municipal. Los instrumentos se actualizan o, en algunos casos, se crean, pero resulta que se encuentran con que para que sean funcionales y guarden congruencia normativa, requieren que los reglamentos internos también sean actualizados, pero esto requiere otro tipo de proceso, uno de carácter legislativo. Así pues, aunque se hayan actualizado los manuales, son incompatibles

8

- Estructura orgánica dictaminada, aprobada y/o registrada por una autoridad competente (por ejemplo, la Secretaría de Finanzas y Planeación)
- Manual administrativo, de organización o equivalente
- Manual de procesos y/o procedimientos o equivalente
- Descripciones de puesto (que describe las funciones, no las personas)
- Perfiles de puesto (que describe los requisitos del perfil de la persona para ocupar los puestos del OIC)
- Lineamientos y/o protocolos de operación

con el resto del corpus jurídico hasta en tanto no se modifique... Y se puede suponer que esto resulta ser de realización incierta.

A la situación antes señalada se suman casos narrados en entrevista en donde se señala que aunque se tenga el manual o instrumento a publicar, particularmente a nivel municipal, no se cuenta con el presupuesto suficiente para el pago de la publicación en el Periódico Oficial... O no se otorgan recursos para dicha publicación.⁹

En la misma línea se encuentran otros señalamientos relacionados con la dificultad que ciertos OIC encuentran en conciliar normativa municipal con normativa estatal e incluso, federal, ya que en diversos casos no guardan congruencia entre sí llegando incluso, a ser contradictorios. Esto podría ser fácilmente identificable realizando talleres de trabajo para la mejora del marco normativo en donde pudiera señalarse –por quienes utilizan cotidianamente el marco normativo–, las materias y las necesidades de reforma o alineación normativa que se requieren.

Capacitación en materia de normatividad

Como se ha podido observar, el personal del OIC, particularmente sus titulares, deben tener un amplio conocimiento de la administración pública y de las diversas materias que conforman su ámbito de actuación. Lo mismo conocen sobre responsabilidades de las personas servidoras públicas que de ética y códigos de conducta; realizan control interno, al tiempo que planean y dan seguimiento a auditorías y revisiones, mientras atienden actos de entrega-recepción y presentación de declaraciones patrimoniales. Los OIC asisten a diversos comités e incluso, a sesiones ordinarias y extraordinarias de juntas u órganos de gobierno. Conocen sobre elementos de contabilidad, arqueos, cotizaciones, presentación de propuestas técnicas y económicas; revisan carpetas, expedientes, actas. Deben saber sobre archivos, mejora regulatoria, procedimientos de contratación de obra pública y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, recursos materiales, servicios personales, transparencia, protección de datos personales, entre otras materias.

Por consiguiente, el personal de los OIC debe estudiar y actualizar sus conocimientos, fortalecer sus habilidades y consolidar así, sus competencias profesionales, en este caso, en materia jurídica pues, no debemos olvidar un signo que distingue a estos OIC: su característica principal es que fungen como orientadores de los entes públicos, asesoran antes de ser persecutores.

⁹ De hecho, varios OIC de los municipios siguen denominándose “Contraloría Municipal” lo cual refleja la complicación existente para incluso hacer ese tipo de cambios normativos y organizacionales.

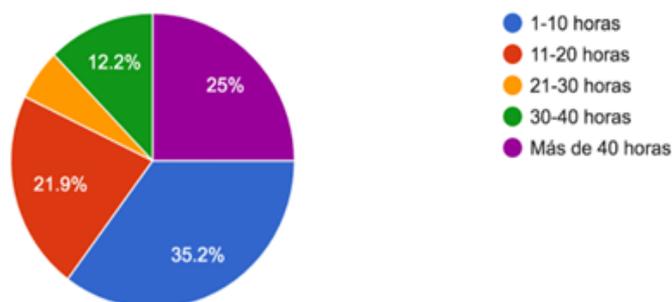
Este rasgo –que se ha erigido en los últimos tiempos– ha hecho que se genere una percepción de cercanía con los OIC, lo que implica otro tipo de responsabilidad: es necesario que conozcan sobre muchas materias, pero también, que desarrollen habilidades de investigación para saber buscar en caso de no conocer la respuesta a las consultas que se les formulan.

A este respecto, el 66.2% de las personas que respondieron la encuesta en línea, dijo tener capacitación continua relacionada con el marco normativo para el ejercicio de su cargo, mientras que el restante 33.8% respondió de manera negativa. La tabla siguiente muestra el número de horas de capacitación en materia normativa de las personas que afirman tenerla:

Gráfica 8. Horas de capacitación en materia normativa

En caso afirmativo, ¿cuántas horas de capacitación al año recibes en este tema?

196 respuestas



Sobre el particular, se les preguntó sobre qué materia consideraban que hacía falta capacitación, a lo cual respondieron:

- Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Investigación.
- Responsabilidades administrativas.
- Obra Pública.
- Contrataciones Públicas.
- Auditoría.
- Control Interno.
- Fiscal y administrativa.
- Gestión de riesgos.

Ahora bien, no podría comprenderse el marco normativo sin el marco programático, particularmente, la *Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo*, respecto de la cual, 203 personas que respondieron la encuesta dijeron conocerla, pero únicamente 119 dijeron conocer su *Programa de Implementación*, lo cual llama la atención al ser los OIC actores naturales en el combate a la corrupción. De hecho, a pregunta expresa, el 65.8% de las personas dijo que el programa de trabajo de su OIC contempla acciones de coordinación con el Sistema Anticorrupción del Estado, en tanto que el 18.8% dijo no saber si se contemplaban dichas acciones y el 15.4% respondió de manera negativa.

Esto resulta interesante porque, en pregunta posterior, el 60.3% de las personas encuestadas afirmó que las actividades sustantivas del OIC atienden el *Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo y la Estrategia y/o Programa Anticorrupción Municipal*, mientras que el 23.9% dijo no saber y el 15.8% respondió de manera negativa.

Al abundar sobre este tema en las entrevistas, las respuestas fueron diversas. De manera general, los OIC de los municipios destacaron el establecimiento del *Programa Anticorrupción Municipal (PAM)* o la *Estrategia Anticorrupción Municipal (EAM)*, las cuales se realizaron con el acompañamiento y asesoría del SAEQROO, situación ésta que fue puesta de manifiesto por las personas entrevistadas.¹⁰

Asimismo, se manifestó el interés por conocer más sobre la Política Anticorrupción y su Programa de Implementación para poder difundir no sólo hacia dentro de los entes públicos, sino también hacia la ciudadanía –nuevamente, esto fue un comentario a nivel municipal.

No obstante lo anterior, llama la atención la dificultad que presentó la mayoría de los OIC en expresar cómo su labor se vinculaba con la Política Anticorrupción. Hubo quien señaló: “eso se atiende desde SECOES” o “Eso se ve en la Comisión Permanente” o incluso, “eso no nos toca directamente”. Por lo cual, resulta claro que hace falta una labor de comunicación y sensibilización más puntual que les haga notar a los OIC cómo su labor es pieza fundamental en la política anticorrupción pues su naturaleza misma refiere a la vigilancia del buen uso de los recursos públicos y a la garantía del buen gobierno.

¹⁰ De manera específica, dos municipios cuentan con PAM publicado: Othón P. Blanco y Solidaridad; en tanto siete cuentan con EAM: José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Bacalar, Lázaro Cárdenas, Puerto Morelos, Tulum y Cozumel. Destaca Benito Juárez al tener tanto PAM como EAM.

Empero, cuando se les preguntó de manera expresa qué actividades podían relacionar con la Política Anticorrupción del Estado, se mencionaron las de fiscalización, transparencia, vigilancia, control interno, rendición de cuentas y “evitar la corrupción” en los entes a los que están adscritos. Sin embargo estas menciones eran muy generales y no se lograban concretar de manera específica, quedando una impresión de lejanía respecto a estos temas.

Esto puede ser precisamente por la cantidad de asuntos que deben atender en el día a día y que no les permite revisar a profundidad la Política Anticorrupción. Sin embargo, llamó la atención que muchas personas entrevistadas no lograron hacer un vínculo entre sus labores con dicha política, por ende, se recibieron sugerencias en el sentido de brindar capacitación en esta materia y hacer foros que permitieran conocer más al respecto.¹¹

Ahora bien, volviendo a la capacitación en materia normativa, sabemos que los perfiles profesionales de los OIC son diversos. Como ya se ha visto anteriormente, su formación académica y experiencia profesional no siempre están vinculados a la materia jurídica, es decir, no todos son perfiles académicos de Derecho.

Por tal motivo, al menos en aquellos que están adscritos a la SECOES, se cuenta con una Coordinación de Apoyo Jurídico para los OIC, la cual tiene como fin brindarles asesoría jurídica en diversas materias, por ejemplo: auditorías, amparos, quejas y denuncias, responsabilidades...

Sin embargo, esta Coordinación tampoco tiene una estructura, sólo es el titular. Y esta persona se encarga de asesorar a los 29 OIC del Poder Ejecutivo. Sus funciones son de apoyo para revisar y dar opinión, orientar en caso de dudas, generar argumentos con base en un criterio jurídico, opinar respecto al fundamento y motivación de los casos u oficios que le consulten y claro, todo esto sin que haya una obligatoriedad del OIC en hacer lo que la Coordinación le orienta o asesora. No obstante, sí hay una responsabilidad alta en la labor que realiza ya que sus opiniones fortalecen la capacidad para fundar y motivar de manera adecuada cualquier acto o resolución que emita el OIC.

De hecho, de manera adicional a estas funciones, desde 2023 a la persona titular de esta Coordinación se le delegaron facultades en materia de entrega-recepción en toda la administración pública.¹²

¹¹ De manera particular, asociaban las acciones de la Política Anticorrupción a la SECOES, la SESAQROO, la Comisión Permanente y el Sistema Anticorrupción, en ese orden.

¹² No todos los OIC requieren el mismo tipo de apoyo. A dicho de la misma persona, a manera de ejemplo, los OIC de Servicios Estatales de Salud, así como la Secretaría de Educación de Quintana

De manera complementaria a lo ya expresado anteriormente, otro grupo focal integrado por personal de otra área de la SECOES comentó que tienen la percepción que, por momentos, la aplicación del marco normativo *“le cuesta trabajo a los OIC”*, al haber encontrado que el fundamento invocado en oficios no es el adecuado: *“Colocan manuales o guías que no están publicadas, que no es ley y lo quieren observar como si lo estuviera estableciendo la normatividad. Por ejemplo, en materia de auditorías, si uno analiza la normatividad correspondiente, no se establece que en una cuestión de auditoría se necesite poner una numeración del 1 al 10 en los documentos, pero en las guías sí. Y lo toman como si fuera una obligación legal cuando no es el mismo nivel una guía que una ley.”*

Sobre el particular, en el mismo grupo focal¹³ se expresó la pertinencia de organizar talleres, no cursos –ya que *“los talleres son prácticos, es lo que se necesita”*– para hacerles ver a los OIC los alcances del marco jurídico y la interrelación entre varias leyes. De hecho, afirmaron proyectar pláticas o conferencias en diversas materias, entre ellas, responsabilidades. Al mismo tiempo, consideran indispensable implementar capacitaciones cada vez que haya una reforma a las leyes o reglamentos para explicarla y que los OIC conozcan el alcance de las mismas. Por eso, lo mejor, desde su perspectiva, es que sean las propias áreas responsables – por materia– quienes impartan esas capacitaciones, pues son quienes saben *“muchas veces más que alguien de una universidad”*.

Entiéndase, estas opiniones no señalan la eliminación de capacitaciones impartidas por instituciones académicas, antes bien, manifiestan la necesidad de hacer capacitaciones internas con quien conoce la materia, pero también sabe lo que se necesita conocer para su implementación en el contexto de la administración pública del Estado, en el ámbito de actuación de los OIC. Así pues, tendría que haber una formación profesionalizante que integrara, de manera complementaria, los cursos teóricos o académicos, con talleres de aplicación práctica y comprensión de criterios institucionales orientadores por materia.

Políticas: Ética e integridad en el servicio público, códigos de conducta

Al inicio de este apartado hablábamos del *deber ser* de una persona servidora pública, especialmente, una persona que labora al interior de un OIC. ¿Cómo debe ser esta persona? ¿Cómo debe ser su actuar? ¿Cuál es el perfil que debe tener?

Roo y Servicios Educativos de Quintana Roo al ser de los más grandes, cuentan incluso con personal que tiene perfil jurídico.

¹³ Compuesto por personas con formación de Licenciatura en Derecho, con un promedio de 16 años de experiencia laboral en áreas de fiscalización, investigación, control interno y normatividad.

¿Qué debe de supervisar en el actuar de las personas que laboran en el ente al que está adscrito?

En este sentido, resulta claro que la observancia del marco normativo va de la mano de un sentido de ética profesional y honestidad en el ejercicio de sus funciones. Así, vale la pena recordar aquella frase que señala que el primer acto de corrupción de una persona servidora pública es asumir un cargo para el que no está preparado.

En efecto, la incompetencia, la falta de capacidades y, sobre todo, la falta de ética se conjugan al dar nombramientos a personas que no cumplen con los perfiles profesionales para el ejercicio de funciones de OIC y, esto, por consiguiente, es corrupción.

Por tal motivo, hablar de ética e integridad en el servicio público, implica – evidentemente– un respeto absoluto al marco normativo, pero también al marco de conducta existente, iniciando claro, por cumplir con los requisitos mínimos que impone un perfil de puesto.

Sin abundar más al respecto, se ha querido señalar esto en este apartado ya que la ética pública, la conducta de las personas y la calidad honesta y profesional de su actuar inician, precisamente, desde el ingreso al servicio público y la verificación de sus capacidades al ocupar un puesto.

En este orden de ideas, la inmensa mayoría de las personas titulares de un OIC en todas las áreas estudiadas, encuestadas y entrevistadas, manifestó contar con códigos de conducta y conocer el código de ética que rige su actuar.

De hecho, destacaron también la capacitación en esta materia señalando, sin embargo, la necesidad de hacer talleres prácticos con el fin de ver a la ética pública de manera más aplicable y menos etérea o, en sus propias palabras: “más aterrizado”. Es decir, ¿cómo identificar y probar la comisión de actos deshonestos? ¿Cómo fortalecer la ética en compras públicas? ¿Qué tipos de controles se podrían implementar para identificar en un proceso de licitación que hay algo contrario a la ética?

En este sentido, muchas personas afirmaron conocer la normatividad en materia de adquisiciones y los diversos procesos que se regulan a través de ella, sin embargo, señalaron que no es sólo eso, sino conocer también “el teje y maneje”, las “mañas” que ya tienen varias personas para no pensar que sólo con conocer la ley se puede actuar, sino poder identificar ya ciertas conductas que muestran actos deshonestos.

Así pues, al cuestionarse sobre las acciones de difusión y sensibilización que realizan los entes a los que están adscritos respecto al código de ética y de conducta, además de las acciones que realizan los propios OIC en esta materia, señalan que éstas se vinculan más respecto al cumplimiento de obligaciones concretas como la presentación de la declaración patrimonial o la relacionada al no conflicto de intereses. Sin embargo, manifestaron su interés en poder superar esas acciones para verlo en otro tipo de actos y encontrar la manera en que estos abonen a sus demás funciones.

Sobre el particular, al preguntar, precisamente, sobre el uso de estos códigos en su actuar cotidiano o en la resolución de algún asunto a su cargo, destacó que la mayoría de las personas si acaso, lo usaban como algo “colateral” a la resolución central que fundamentaban, específicamente, en el marco normativo de la materia en específico.

De esta manera, podría concluirse que el marco normativo en materia de ética, conducta e integridad en el servicio público existe, aunque su aplicabilidad aún tiene un camino por recorrer, particularmente en cuanto la manera de implementarse en casos particulares, por ejemplo, detección de conductas contrarias a la materia.

Asimismo, las personas reconocen su pertinencia en el combate a la corrupción y el ejercicio del buen gobierno, sin embargo, resulta claro que la efectividad de sus políticas alcanza sólo para cubrir su difusión y un nivel de sensibilización al respecto, pero aún no permea en ser considerado un criterio fundamental de resolución de asuntos.

Planes y Programas de Trabajo

Como se explicó en la presentación de la metodología de este Diagnóstico, una de las acciones realizadas a lo largo de este trabajo fue la investigación documental, la cual sumada a las entrevistas que se celebraron con personal de la Secretaría de la Contraloría y los diversos OIC del Estado –Poder Legislativo, Poder Judicial, OCA y Municipios– dieron cuenta de una perspectiva amplia y multifacética.

En este sentido, el punto relativo a los programas de trabajo de los OIC resulta el ejemplo claro de coordinación entre estos y la SECOES –en el caso del Poder Ejecutivo– y, de manera más amplia, con los acuerdos tomados al seno de la Comisión Permanente –para todos los OIC–. Pero todo ello llevado a cabo en absoluta relación con la naturaleza del ente al que se encuentran adscritos los OIC, sea éste un municipio, un OCA u otra dependencia.

Por consiguiente, se puede afirmar que existen varios factores que se usan para la definición de los programas anuales. En primer lugar, se toma en cuenta el antecedente de lo que se ha hecho de manera previa, lo cual permite conocer lo que se tiene identificado como puntos débiles y tomarlo como referencia para revisar en el nuevo ejercicio.

Asimismo, se considera el presupuesto que se tiene asignado a la dependencia o institución de que se trate. Además, se analizan los programas que se manejan en el ente público, por ejemplo, los programas de Bienestar o de Educación, por señalar sólo dos que ilustran lo expuesto, ya que en estos casos más del 80% de lo ejercido se lleva a cabo por aportaciones federales, lo cual requiere un especial cuidado y supervisión.

Por ende, se debe pensar también en cómo se realiza el seguimiento de los programas anuales. Para ello se presenta el cronograma de actividades con el plan de trabajo, en donde se calendariza por actividad y se identifica la unidad, el área y el monto a fiscalizar, destacando además que estos se presentan en el último trimestre del año en curso para iniciar con su implementación el primer trimestre del siguiente ejercicio.

Ahora bien, más allá de estos elementos que podrían clasificarse como parte de los procesos sustantivos que realizan los OIC, la investigación permitió disipar ciertas dudas que, de origen aparecieron, como lo fue el cuestionarse acerca de la cobertura de los entes públicos del Poder Ejecutivo del Estado.

En otras palabras, si sólo son 29 OIC, entonces ¿cómo se vigila y supervisa la labor de todos los demás entes públicos? Es aquí en donde aparecen dos figuras a las que anteriormente ya se hizo mención: los *auditores especiales* y los *comisarios*, sobre los cuales se hablará de manera exhaustiva en la Dimensión 2. Procedimientos, actividades sustantivas y estructuras organizacionales.

Dimensión 2. Procedimientos y actividades sustantivas

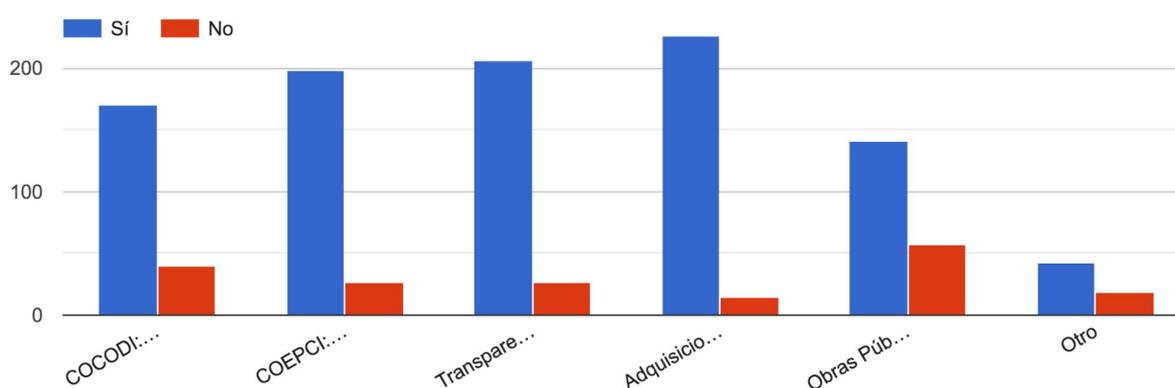
El análisis de esta segunda dimensión tuvo como propósito conocer la existencia, aplicabilidad, efectividad y pertinencia de mecanismos de coordinación interinstitucional y procedimientos y actividades sustantivas a cargo de los OIC que, por lo general, sostienen tanto esos procedimientos y actividades sustantivas de los OIC, como los procesos y condiciones de la gestión de los recursos humanos.

Mecanismos y espacios de coordinación interinstitucional

En cuanto a la existencia de Comités al interior del ente público, se tuvo en primer lugar al comité de adquisiciones en donde 226 personas respondieron que este comité existe en sus entidades y, en último lugar, al comité de obras públicas con 141 respuestas afirmativas. Cabe señalar que 42 personas respondieron que existen otros tipos de comités en las entidades en donde laboran.

Gráfica 9. Existencia de Comités al interior de los entes públicos¹⁴

Señala los comités que existen al interior del ente público en donde desempeñas tus funciones:



¹⁴ **COCODI:** Comité de Control y Desempeño Institucional.

COEPCI: Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Interés.

Transparencia: Comité de Transparencia.

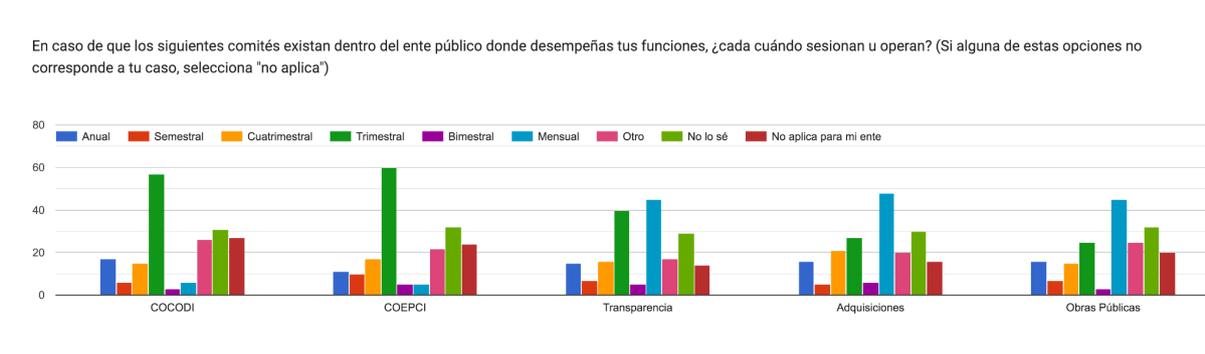
Adquisiciones: Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios.

Obras Públicas: Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados.

Otro: Cualquier otro del ámbito estatal y municipal.

Por su parte, tanto COCODI como COEPCI sesionan mayormente de manera trimestral, mientras el comité de transparencia, adquisiciones y el de obras públicas sesionan, en la mayoría de las entidades, de manera mensual. Esto nos habla de la carga de trabajo en cada tipo de comité y la demanda frecuente de la presencia y participación de los OIC al interior de ellos.

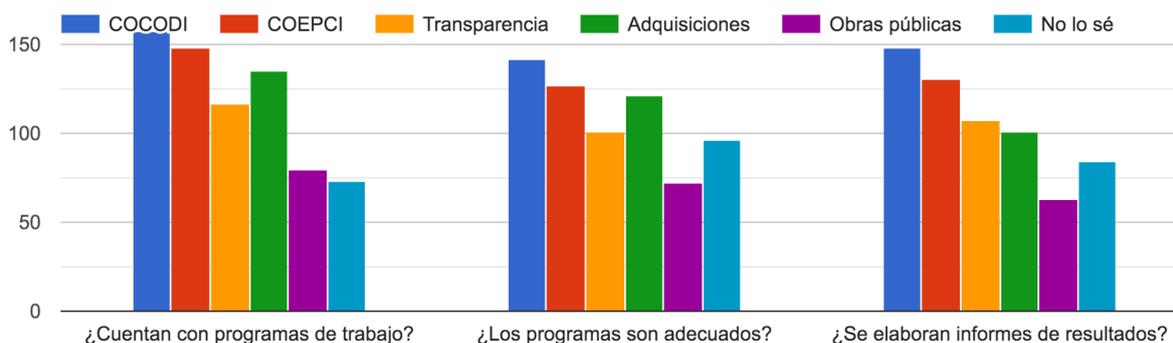
Gráfica 10. Frecuencia de sesiones en los Comités



De manera general, COCODI y COEPCI son los comités mejor planificados y evaluados al contar con programas de trabajo adecuados y realizar las evaluaciones correspondientes, sin embargo, el número de respuestas afirmativas es apenas superior al 50%. Por su parte, el comité de obras públicas es el que más áreas de oportunidad tiene al respecto. Resalta que más del 25% de los participantes dijo no saber respecto a los programas de trabajo de dichos comités.

Gráfica 11. Programas de trabajo de los distintos comités

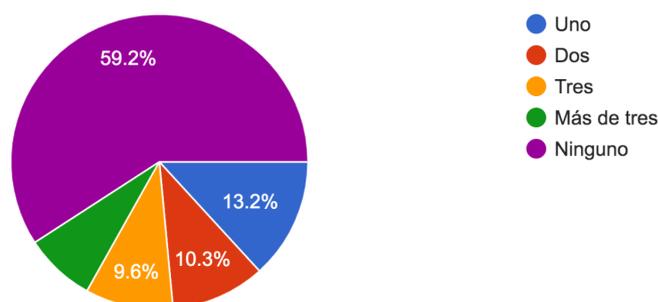
Señala la casilla que corresponda de acuerdo a cada pregunta



Cabe señalar que casi el 60% de las personas que respondieron la encuesta no participa en ninguno de los espacios de coordinación, mientras el 17,3% participa en tres o más espacios, lo cual también habla de las tareas, responsabilidad y carga de trabajo de un grupo reducido de personas.

Gráfica 12. Participación en los espacios de coordinación

Menciona en cuántos espacios de coordinación interinstitucional participas
272 respuestas



El 50,4% respondió que el programa de trabajo de la Comisión Permanente de Contralores del Estado (CPCE) atiende las necesidades de los OIC, mientras que el 15,4% respondió que los atiende parcialmente, el 1,5% dijo que no los atiende y el 32,7% dijo no saber. Asimismo, el 50,4% dijo desconocer los acuerdos y convenios vigentes de la CPCE.

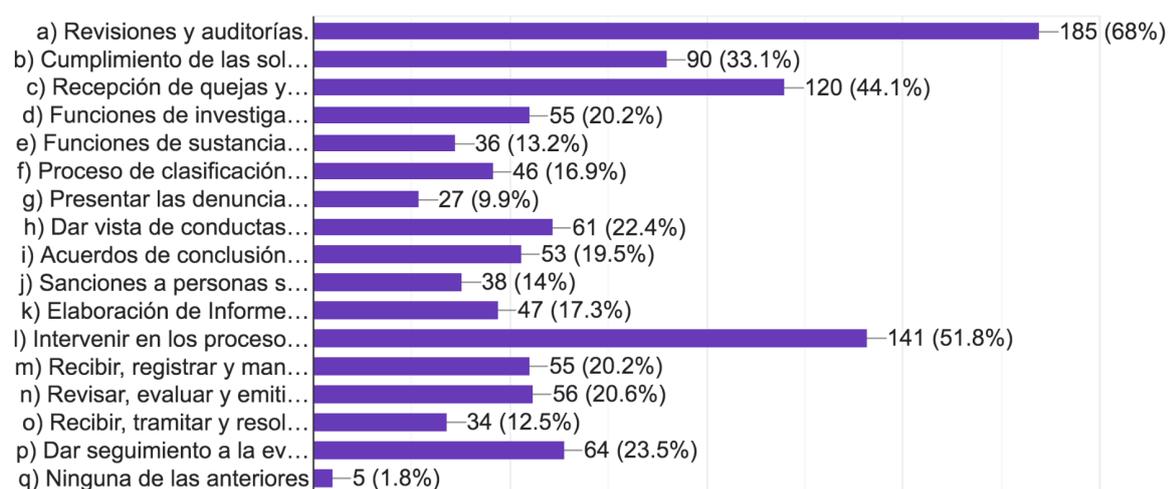
El 24,3% dijo identificar otros espacios de coordinación institucional además del CPCE y el 49,3% dijeron contar con mecanismos para la participación ciudadana.

Procedimientos y actividades sustantivas

En primer término, es de explicar que a partir del marco jurídico vigente aplicable a los OIC, estos llevan a cabo múltiples procedimientos y actividades. Aquellas que derivan directamente de dicho marco y que se remiten al ámbito de sus atribuciones son consideradas técnicamente como procedimientos y actividades sustantivas, en tanto se refieren a su razón de ser dentro de la gestión pública. Sin embargo, como toda instancia pública, tiene en común con el resto de las instituciones el hecho de que hay procesos estratégicos, de gestión y de apoyo que deben realizar para mantener su organización y administración interna, así como sus relaciones institucionales internas y externas. Ejemplo de estos últimos son la planificación, la atención ciudadana, la gestión de recursos (humanos, materiales, financieros, etc.), las obligaciones de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, entre otros.

Con base en la encuesta realizada al personal de los OIC, se identificaron los diferentes procedimientos y actividades sustantivas que son comunes en sus labores, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 13. Personas que participan en los siguientes procedimientos y actividades sustantivas relacionadas con los OIC



Nota: Véanse etiquetas en la nota al pie de página¹⁵.

15

- a) Revisiones y auditorías.
- b) Cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información.
- c) Recepción de quejas y denuncias.
- d) Funciones de investigación de responsabilidad de presuntas de faltas administrativas y/o delitos.
- e) Funciones de sustanciación de responsabilidad de presuntas de faltas administrativas y/o delitos.
- f) Proceso de clasificación de faltas administrativas graves y no graves.
- g) Presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
- h) Dar vista de conductas presuntamente constitutivas de delitos por actos de corrupción.
- i) Acuerdos de conclusión y archivo.
- j) Sanciones a personas servidoras públicas por faltas administrativas no graves.
- k) Elaboración de Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa.
- l) Intervenir en los procesos de entrega y recepción de las personas servidoras públicas.
- m) Recibir, registrar y mantener actualizada la información correspondiente del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de las personas servidoras públicas obligadas de su institución.
- n) Revisar, evaluar y emitir las observaciones y recomendaciones sobre las estructuras orgánicas y ocupacionales, reglamentos interiores y manuales administrativos.
- o) Recibir, tramitar y resolver las inconformidades, procedimientos y recursos administrativos que se promuevan en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.
- p) Dar seguimiento a la evolución patrimonial del ente público.
- q) Ninguna de las anteriores

Como se puede observar en la gráfica anterior, las actividades que realizan en mayor medida las personas participantes de la encuesta son revisiones y auditorías, intervención en procesos de entrega y recepción de las personas servidoras públicas, y recepción de quejas y denuncias. Aunque el resto de actividades fueron elegidas, en conjunto se refieren a labores que realizan los OIC y que desempeñan de forma paralela cotidianamente.

No obstante, además de lo anterior que se concentra principalmente en el ámbito de las responsabilidades administrativas, una de las mayores actividades que por la propia naturaleza de los OIC existe es el control interno.

Al respecto, se pudo constatar que en 2024 se hizo un catálogo de procesos sustantivos y operativos de las instituciones, siendo ésta una de las mayores actividades que realizaron los OIC del Poder Ejecutivo. Sin embargo, falta la implementación de un sistema específico para ello, ya que actualmente la identificación de riesgos se hace de forma manual, por lo cual se necesita la creación e implementación de una plataforma de control interno para realizar de manera debida la identificación de riesgos. Al respecto, destaca la existencia de plataformas con que cuenta el SAEQROO, tales como la de denuncias y de contrataciones públicas que, no obstante su operatividad, son desconocidas por las personas y de poca implementación institucional, por lo cual sería recomendable su uso y aprovechamiento.

Lo anterior se refleja en los resultados de la encuesta, donde el 26,4% de las y los participantes señalaron que no se contaba con un sistema para la identificación, evaluación y tratamiento de riesgos institucionales.

En este sentido, otro de los hallazgos que se observa es que en varias de las instituciones gubernamentales se realizan talleres de administración de riesgos y, de hecho, se llega a contar con un mapa de riesgos, pero no existe algo formalizado ni sistematizado. Sobre el particular, la propuesta sería, justamente, contar con una plataforma que permita sistematizar estos procesos e incluso, generar un mapa de calor o de radar para la identificación de los riesgos.

Ahora bien, como parte de las actividades sustantivas, destaca con preocupación que un 29.4% de las personas encuestadas indicó que no se cuentan con protocolos para gestionar posibles conflictos de interés¹⁶. A manera de ejemplo,

¹⁶ Destaca la existencia de la guía para la identificación y gestión de conflictos de interés, consultable en el siguiente link y que, sin embargo, no fue mencionada:
<https://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-para-la-identificacion-y-gestion-de-conflictos-de-interes>

señalaron que para dar cumplimiento a una sanción, los medios de verificación con que cuentan son:

- Evidencia documental (notificaciones, oficios, resoluciones)
- Padrón de sanciones
- Resoluciones del COEPCI

Sin embargo, reconocen que aún falta mucha labor por hacer en esta materia. En el caso de los municipios, los hallazgos son diversos. Por ejemplo, en el caso de Othón P. Blanco, al momento de la investigación no se había instalado el comité de control interno. Incluso se nos señaló que no existían normas en la materia, manifestando que no hay un área jurídica que realice la normativa correspondiente.

Por su parte, en Cozumel desde el inicio de la actual gestión¹⁷, al hacer la revisión de las atribuciones y facultades se identificó la existencia de una coordinación de control interno, sin embargo, pese a su existencia, no se estaban realizando dichas funciones. Por esta razón, lo primero que se hizo fue instalar el comité para, a partir de ahí, realizar entrevistas a las áreas y conocer cómo llevaban a cabo sus procedimientos y, por consiguiente, vigilar dichos riesgos. Asimismo se estableció una calendarización para las sesiones del comité y un programa de trabajo con las actividades a realizar que se presentó en la segunda sesión del comité.

En este orden de ideas, destaca, precisamente, en el municipio de Cozumel, la realización de dos actividades principales: la implementación de un cuestionario de control interno para tener un diagnóstico de cómo estaban a nivel municipio y además, la realización de acciones de sensibilización con las personas servidoras públicas con el fin de que conocieran la importancia del control interno. Esto les sirvió para identificar resistencias, carencias, fortalezas y apoyos usando preguntas orientadoras como “¿qué hay y qué no hay en esta materia en el municipio?”, “¿Con qué manuales contamos?”, “¿con qué códigos?”

En este sentido, manifestaron estar “muy necesitados” de manuales de procedimientos y organización, subrayando que las áreas se rehúsan alegando que “eso no les toca, que es una obligación de los OIC”. Por lo cual, reconocen que hace falta una sensibilización en la materia y una labor de divulgación importante para que se entienda la naturaleza de estos procesos. Que se respondan las preguntas: “¿Qué es el control interno? ¿Para qué nos sirve? ¿Qué vamos a hacer?”

Con estos elementos, resulta clara la necesidad de generar una “cultura del control interno” que abarque desde capacitación por parte de las autoridades especialistas

¹⁷ El Titular del OIC inició funciones en marzo de 2023.

en la materia –como lo puede ser la SECOES, la SESAEQROO o incluso, la ASEQROO–, hasta campañas de difusión e información sobre qué es el control interno, qué riesgos existen y la manera de identificarlos y evaluarlos. Esto permitiría permear entre las personas servidoras públicas y hacer de uso común, conceptos tales como: ambiente de control, evaluación de riesgos, comunicación y vigilancia, en la materia.

De hecho, como una buena práctica en Cozumel, en la tercera sesión del COCODI, se modificó el programa de trabajo para integrar un formato que permitiera realizar el análisis de riesgos. Asimismo, se establecieron fechas compromiso para el cumplimiento y se hizo una semaforización para dicho seguimiento. Esto ha permitido colocarse en una posición en lo que ahora resta es “ejecutar los riesgos”, lo cual atenderán con las áreas para hacer una acción de mejora: mitigarlo, disminuirlo o eliminarlo.

Siguiendo con los ejemplos a nivel municipal, en Benito Juárez el control interno y la evaluación del desempeño constituyen elementos de gran importancia en donde incluso imparten capacitación a diversas dependencias municipales con el fin de darles a conocer lo que es el control interno como una responsabilidad que no es sólo del OIC, sino de las propias dependencias, mostrándoles así lo que es la administración de riesgos.

Por consiguiente, apoyan a los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODI) para dar seguimiento a las observaciones de los órganos fiscalizadores y auditores externos. Igualmente, en Benito Juárez se señala que no todas las dependencias han conformado su COCODI, pero se encuentran trabajando – incluso con los descentralizados– para formalizarlos.

En esta misma línea, destaca que el control interno se encuentra en el plan de trabajo del OIC del municipio, recalcando que existe un acuerdo de la Comisión Permanente para hacerlo y que hacen uso del modelo COSO de la ASE¹⁸.

Por su parte, en otros municipios se manifestó la dificultad de implementar el control interno por diversas razones que van desde la carencia de suficiente personal hasta la reciente aprobación de reglamentos internos que modifican todo el entramado normativo y requieren, en consecuencia, una alineación de las normas en la materia. Empero, esto se topa con una complicación adicional: el cambio de administración que se llevó a cabo en septiembre de 2024. Concluye

¹⁸ COSO es el acrónimo de “Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission”, organización conformada por organismos privados dedicada a brindar un modelo común de orientación a las entidades respecto a diversos aspectos, entre los que destaca el control interno y la gestión del riesgo, entre otros.

una administración y cambia también el personal, haciendo que los procesos también se aletarguen.

Estos ejemplos, permiten identificar ciertas constantes en materia de control interno en los municipios, que hacen evidente también, la necesidad de capacitaciones en cuanto a la gestión efectiva del control interno, el marco normativo que lo regula, la metodología COSO y, de manera particular, el Marco Integrado de Control Interno (MICI).¹⁹

Además, resulta clara la necesidad de impartir capacitación en virtud de la constante rotación de personal, lo cual hace que una materia que ya se había comprendido, tenga que volver a ser cursada porque la persona dejó el puesto y quien llegó puede ser que no conozca al respecto. Lo anterior sin contar las actualizaciones normativas que se dan regularmente.

Vale señalar que estas capacitaciones se pueden llevar a cabo mediante convenios de colaboración con dependencias como la actual Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno a través del Sistema de Capacitación Virtual para personas Servidoras Públicas (SICAVIS)²⁰ o la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para concluir con lo relativo a esta materia, valga decir que a nivel municipal, hay quien considera que en lo que se refiere a control interno aún no se tiene la confianza en que las “contralorías” puedan realizarlo a cabalidad. Incluso se señaló, en repetidas ocasiones, que para llevarlo a cabo se requería de mayor personal capacitado, lo cual haría que se tuviera más respeto hacia los OIC en lo que a esto respecta.

¹⁹ “El Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público fue acordado en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y es aplicable a 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) y en atención a las disposiciones jurídicas aplicables. El Marco provee criterios para evaluar el diseño, la implementación y la eficacia operativa del control interno en las instituciones del sector público y para determinar si el control interno es apropiado y suficiente para cumplir con las tres categorías de objetivos: operación, información y cumplimiento, incluyendo la protección de la integridad y la prevención de actos corruptos en los diversos procesos realizados por la institución.” Consultado en: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_le_yen.pdf

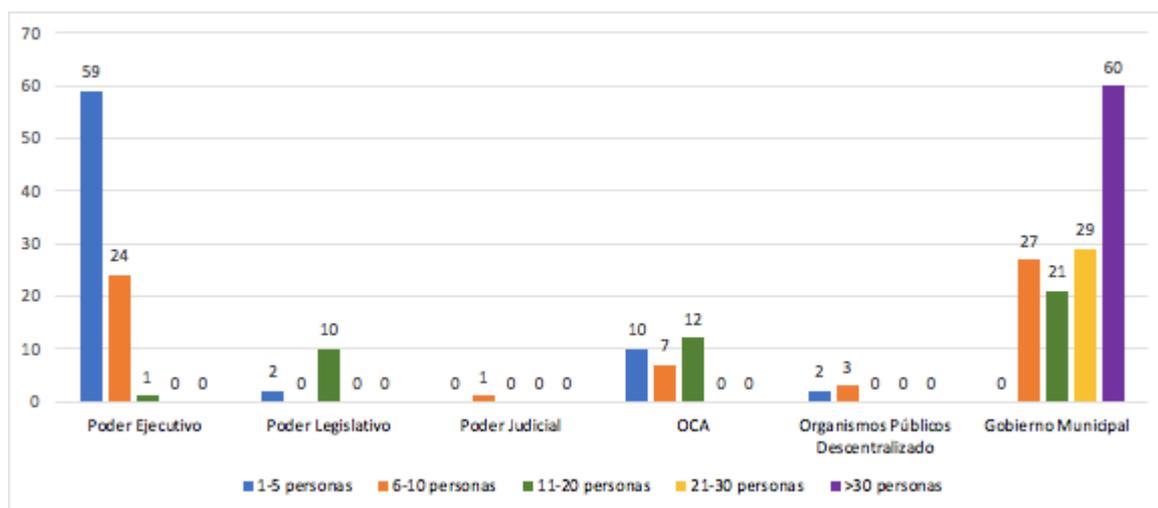
²⁰ De hecho, en este portal se encuentra todo un apartado de programas de formación especializada del “cuerpo de función de la Secretaría” que contiene temáticas de: Auditoría, Control Interno, Procedimientos administrativos y Contrataciones Públicas, entre otros. <https://sicavis.apps.funcionpublica.gob.mx/>

A esto se suma el hecho que los COCODI son de reciente creación, algunos apenas van a cumplir un año en funciones, razón por la cual “apenas estamos familiarizándonos”, “estamos en pañales en ese tema”. Aunque reconocen, como el caso de Isla Mujeres, que “hay cosas que ya se hacen en la práctica, pero es necesario establecer procedimientos, porque tener un sistema como tal, aún no se tiene”. Esto mismo se comentó en Tulum, en donde se está trabajando en los lineamientos de control interno en atención a una recomendación de auditoría de 2022.

Asimismo, cabe destacar que a nivel municipal se ha reconocido el apoyo que el Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, a través de la Secretaría Ejecutiva, brinda en la materia, particularmente en lo que respecta a la capacitación, acompañamiento y asesoría.

Distribución de las funciones relacionadas con los procedimientos y actividades sustantivas de los OIC

Gráfica 14. Personal por dependencia



Como se puede observar en la gráfica anterior, el personal que integra los OIC de los tres poderes, organismos autónomos y municipios del estado, están distribuidos en cinco rangos, según el número de personas que laboran en el OIC. Asimismo, se puede señalar que el nivel municipal es en donde se encuentran los mayores contrastes, ya que mientras 60 personas respondieron que trabajan en un OIC con 30 personas o más (Benito Juárez (41) y Solidaridad (19)), durante las entrevistas se detectaron OIC municipales con fuertes necesidades de personal, así

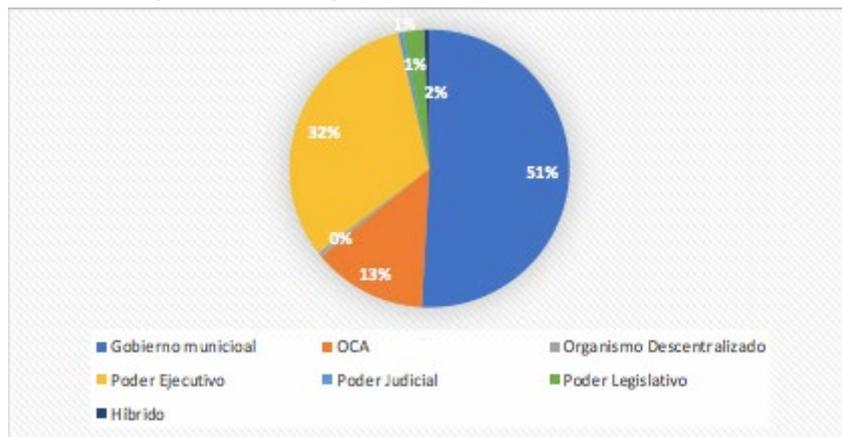
como de otros recursos institucionales (Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos).

Por su parte, el Poder Ejecutivo tiene el mayor número de OIC a su cargo debido al número de dependencias que lo integran, pero también cuenta con menos personal en cada uno de ellos. Esto habla de la necesidad de dotar a los OIC con estructura, salarios atractivos y recursos adecuados para el desempeño de sus funciones.

Asimismo, se identifica que los OIC de los OCA están integrados de forma más equilibrada o suficiente para el desempeño de las actividades sustantivas. Durante las entrevistas se pudo observar que, aunque existen áreas de oportunidad, el personal presenta una alta profesionalización que puede estar asociada a sus capacidades presupuestales y de gestión en tanto organismos autónomos. De hecho, los Titulares de los OIC de los OCA demostraron una formación profesional por encima del promedio, acompañados de los OIC de Benito Juárez, Solidaridad y dependencias como Servicios Estatales de Salud (SESA) y Secretaría de Educación (SEQ), sin dejar de lado SESAEQROO y los casos de los OIC de las Universidades.

Contrastando los datos de las actividades y procedimientos sustantivos que realizan los OIC y su conformación de personal, se pueden observar que las diferencias que se observan en la conformación de los OIC según la institución donde labora, no responden necesariamente a una distribución proporcional respecto de las cargas que derivan de los procedimientos y actividades sustantivas. De hecho, al preguntar al personal consultado a través de la encuesta, 167 (61%) de las 272 personas que respondieron, señalaron que el personal del OIC no es suficiente para el cumplimiento efectivo de sus funciones, siendo aquellas del ámbito municipal las que señalaron de manera más pronunciada esta insuficiencia de personal, como se observa a continuación:

Gráfica 15. Distribución de las personas que consideran que el personal no es suficiente para el cumplimiento efectivo de sus funciones.



- 85 laboran en el ámbito municipal
- 22 laboran en un OCA
- 53 laboran en el Poder Ejecutivo
- 4 laboran en el Poder Legislativo
- 1 laboran en el Poder Judicial
- 1 laboran en el Organismo Descentralizado
- 1 laboran en un organismo híbrido

Un dato relevante es que el 55.1% indicó que el personal no es suficiente para atender un expediente en todas sus etapas, considerando que la gestión de estas etapas es parte central de diversos procedimientos que están a cargo de un OIC.

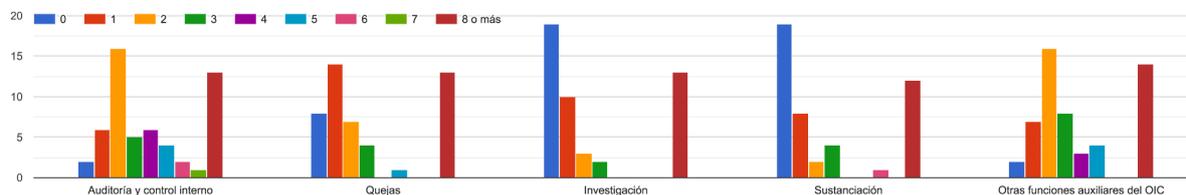
Las limitaciones de los OIC para realizar las actividades sustantivas se reflejan a su vez en las jornadas laborales, cuestiones salariales y otras condiciones que se profundizarán en el apartado siguiente.

No obstante, a manera de ejemplo y en relación con las actividades sustantivas que aquí se han abordado, se identificó que alrededor del 65% dedica entre 7 y más de 10 horas para llevar a cabo las actividades sustantivas, sin considerar, precisamente, que existen otras funciones de apoyo, gestión o estratégicas que en general se deben realizar de forma paralela a las labores concretas de los OIC.

En cuanto al tipo de funciones que realiza el personal de los OIC, la siguiente gráfica muestra que el grueso del personal se concentra en actividades de auditoría y control interno, seguida de quejas e investigación.

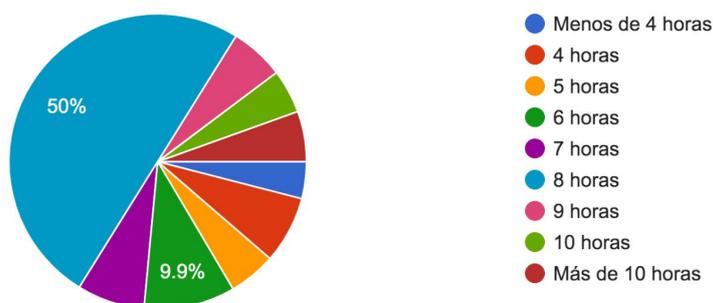
Gráfica 16. Personal del OIC y tipo de funciones

De las personas que trabajan actualmente en el OIC, ¿cuántas realizan las siguientes funciones? Nota: se refiere a las mismas personas que están contratadas, conforme a la pregunta anterior.



Además de lo anterior, tres personas respondieron que hay personal que no se encuentra dentro de la estructura del OIC realizando funciones de auditoría y control interno, investigación, sustanciación y funciones auxiliares.

Gráfica 17. Horas dedicadas a actividades sustantivas



- 11 personas dedican menos de 4 horas en actividades sustantivas
- 81 entre 4 y 7 horas
- 135 dedican 8 horas
- 44 dedican más de 8 horas

Así pues, uno de los grandes problemas de las personas que laboran al interior de un OIC es la gestión del tiempo ya que, al no tener suficiente personal, una sola persona debe llevar a cabo infinidad de actividades con el fin de cumplir con el cometido del OIC, pero eso no le permite supervisar debidamente a su propio personal -por lo cual confían seriamente en el trabajo de estos- y, además, el tiempo se menor cuando se les pide asistir a capacitaciones, reuniones fuera del

lugar de trabajo o incluso, participar en sesiones de órganos de gobierno o algún otro órgano colegiado.

Caso especial: los auditores especiales y los comisarios

Iniciamos preguntándonos cuál es la razón de su existencia y el fundamento de sus atribuciones. Al respecto, se identificó –como ya se ha dicho párrafos arriba– que el OIC tiene facultades establecidas desde la CPEUM, la LGRA y diversas leyes complementarias; incluso el Reglamento Interior de la SECOES contiene sus facultades.

En el caso de los auditores especiales, resultan ser figuras equivalentes para apoyar a aquellas entidades que no cuentan con un OIC. Sus funciones y facultades están más restringidas que las de un OIC. De hecho, sólo pueden actuar conforme a lo que dice el Reglamento Interior o de conformidad a aquellas otras normativas que expresamente los mencionan como auditores especiales.

Realizan acciones de vigilancia, auditorías, revisiones, actos de fiscalización y de manera cotidiana acompañan a la institución en aquellos grupos de los que forman parte, como comisiones o comités, como el de adquisiciones. De hecho, también brindan asesorías e incluso, capacitación.

Al igual que los OIC, se organizan y trabajan de acuerdo a un plan anual de trabajo, el cual, en noviembre y diciembre presentan para establecer lo que van a realizar el año subsecuente. Además, atienden aquellas actividades que surgen de manera adicional y en las que el propio reglamento les permite intervenir.

Ahora bien, los auditores especiales tienen una organización particular, ya que son nueve que atienden y dan seguimiento a 27 instituciones que no tienen un OIC, lo cual evidencia que atienden a más de un ente por auditor.

Su organización es rotativa, es decir, con base a las cargas de trabajo o el propio perfil de los auditores se les asigna a las instituciones a las que les dará seguimiento. Esto significa que son auditores multidisciplinarios, lo cual les permite profesionalizarse en el trabajo que realizan. Por ejemplo, un auditor especial hoy puede ver un instituto y el siguiente año puede evaluar a otra institución de otro sector y esto se hará según sus perfiles y capacidades.

Todo esto se define desde la Coordinación General de Auditores Especiales, la cual trabaja de manera conjunta con la Coordinación General de Órganos Internos de Control ya que, por la propia naturaleza de las funciones, una y otra figura se apoyan en las labores que realizan.

Es en este punto donde se descubrió que, como un proceso generalizado y reconocido al interior de la SECOES, la inmensa mayoría de los Titulares de OIC

antes fueron Auditores Especiales, e incluso antes tuvieron otros cargos como jefes de departamento. Esto les permitió formarse en las competencias profesionales adecuadas para ser promovidos hacia un OIC y más aún, les generó una identidad institucional: un *espíritu de cuerpo*.

Así pues, éste resulta ser uno de los grandes hallazgos de la investigación: Existe una *progresión de carrera* que, de cierta forma, *profesionaliza* la labor que realizan los Órganos Internos de Control y los Auditores Especiales. Iniciando con su *ingreso* y continuando con las diversas *promociones* o *nombramientos* que llega a tener; sin embargo, es un proceso que no está formalizado ni establecido en lineamiento alguno. Es una práctica institucional que se ha realizado a lo largo del tiempo, pero que corre el riesgo de dejar de existir si la voluntad de los tomadores de decisiones llegase a cambiar.²¹

En este sentido podría hablarse también de la labor que realizan los *Comisarios*, ya que, si bien es cierto, estos se enfocan a las entidades paraestatales y su trabajo se enfoca, en gran medida, con relación a los órganos o juntas de gobierno, la realidad es que también ejercen funciones de revisión, seguimiento, auditoría y claro, asesoría.

Sobre este particular, desde este año, los OIC coadyuvan con el área de comisarios, pero son estos quienes llevan todo el peso de las funciones sustantivas en las entidades en que tienen presencia: Participan e intervienen en las sesiones de los órganos de gobierno y, por ende, son de suma importancia para la labor de la SECOES.

Piénsese tan sólo en la revisión de las carpetas de trabajo para las sesiones de los órganos de gobierno; la cantidad de información es muy grande y llega a ser bastante especializada. La labor que realizan, por ende, debe ser muy cuidadosa. No obstante, pese a encontrarse, de cierta manera “sectorizados” por entidades paraestatales, es una organización más bien interna, no hay un documento formal que la establezca, lo cual se refleja al interior mismo de la propia Coordinación General de Comisarios de Entidades.

Lo que se identificó y constató a lo largo de las entrevistas y revisiones documentales que se llevaron a cabo es que el número de entidades que atienden y la propia dinámica laboral los ha rebasado. En estricto sentido, en la operación real, la labor incluso de la propia Coordinación General de Comisarios de Entidades no se acota sólo a las entidades que “formalmente” tendrían que atender, sino que se amplía a otras más. Por ejemplo, en el caso de la Coordinación General de Comisarios de Entidades, se llega a desempeñar funciones de “comisario suplente” derivado de las necesidades que se presentan. Con esto se evidencia, nuevamente, la necesidad de personal, es decir, de una estructura más amplia y sólida.

²¹ Se abundará más al respecto en la Dimensión de Recursos Humanos.

Ahora bien, volviendo a la relación de los Comisarios con los OIC se puede decir que estos últimos los asisten, acompañan y con esta participación pueden enriquecer los temas abordados en el órgano de gobierno. Incluso, las entidades llegan a remitir una copia digital de las carpetas a los OIC en una materia específica, en respuesta a lo cual hacen una revisión y remiten lo que consideran que pueda apoyar al trabajo que se está haciendo desde los Comisariatos.

A su vez, los Comisarios –una vez que se han cerrado las sesiones ordinarias– envían una serie de oficios a los OIC para referirles los temas que deben ser mejor atendidos o incluso, situaciones que deben ser supervisadas para evitar la reincidencia y posible comisión de faltas. Todo esto en el ánimo de darle seguimiento en la siguiente sesión ordinaria.

Es de señalar que los OIC sólo participan en las sesiones de la entidad a la que están adscritos, pero no todas tienen un OIC, sino auditores especiales. Ese sólo auditor puede tener asignadas tres o más entidades.

Esta labor es de suma importancia porque –a manera de recomendación–, si se logra dar seguimiento por parte de los OIC a los temas que surgen en las sesiones ordinarias y se hace de manera sostenida, se disminuiría el número de recomendaciones y observaciones. Esto evitaría la recurrencia de esos temas que hoy en día resultan reincidentes.

Dimensión 3. Recursos humanos, materiales y tecnológicos

En esta tercera dimensión, se buscó profundizar en la existencia, efectividad y pertinencia de las condiciones y recursos humanos, materiales, y tecnológicos con los que cuentan los OIC, comenzando con las estructuras organizacionales y perfiles de puesto. Asimismo, se profundiza en los aspectos de profesionalización, en articulación con las demás dimensiones del diagnóstico.

Como se ha mencionado hasta el momento, uno de los elementos más relevantes durante la elaboración del presente trabajo, fue el hecho de encontrar que los OIC, en su mayoría, no cuentan con una estructura orgánica establecida para realizar sus funciones.

Sobre el particular, los OIC del estado de Quintana Roo muestran diversas áreas críticas que deben ser abordadas para mejorar la eficacia y sostenibilidad de estos órganos en su rol y funciones sustantivas, las cuales se conjugan con las características y limitaciones de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que se han identificado, y el impacto de esta situación en la operatividad de los OIC.

Estructuras orgánicas vigentes

Un componente en el que se reflejan e, incluso, se originan diversas limitaciones de las capacidades institucionales de los OIC es en las estructuras organizacionales y perfiles de puesto que las conforman. Esto es porque las estructuras organizacionales son uno de los componentes fundamentales que sostienen la función pública y la labor gubernamental en general. En el caso de los OIC, resultan de primera importancia tanto por razones normativas como por razones organizacionales en el sentido de la función sustantiva que realizan.

Por una parte, las estructuras organizacionales derivan del marco normativo, son su reflejo y, a la vez, son el medio por el cual se materializan sus disposiciones. Por otro lado, en términos organizacionales, es a partir de las estructuras que se puede identificar, organizar y coordinar los cuerpos de funciones, los puestos y los perfiles de puesto requeridos -es decir, qué tipo de conocimientos, qué habilidades y qué experiencia profesional deben tener las personas que los ocupan- todo lo cual abona a planear el desarrollo profesional a lo largo de la trayectoria de la persona al interior del servicio público.

En el caso en particular, las estructuras organizacionales brindan el esquema sobre el cual se desenvolverán las actividades sustantivas propias de los OIC, además de vigilar aquellas que están a cargo de las instancias a las que están asignados.

En este sentido, las estructuras resultan fundamentales porque permiten entender cómo se articulan las diversas áreas de las instituciones, los perfiles de puesto, así

como las líneas de mando y el funcionamiento operativo de las estructuras, incluyendo los mecanismos de coordinación entre las áreas, los flujos de información (entre los procesos, pero también en la gestión de recursos humanos), y todos los procesos que están a cargo de los puestos que conforman las estructuras, en el marco de las atribuciones y marco de competencia que establece la normatividad aplicable.

En múltiples ocasiones, tanto la labor sustantiva de las instituciones como las condiciones laborales y de profesionalización se ponen en riesgo, precisamente, por no considerar las estructuras adecuadas, suficientes y sostenibles.

Es por ello que esta dimensión analiza la capacidad de los OIC en el Estado de Quintana Roo para atender los procedimientos y actividades sustantivas, en términos de su estructura organizacional y los componentes o elementos que involucra, como es el caso de los perfiles de puesto. Lo anterior es considerando que, a su vez, esto se relaciona directamente con la gestión de los recursos humanos y las condiciones laborales en las cuales las personas desempeñan sus cargos.

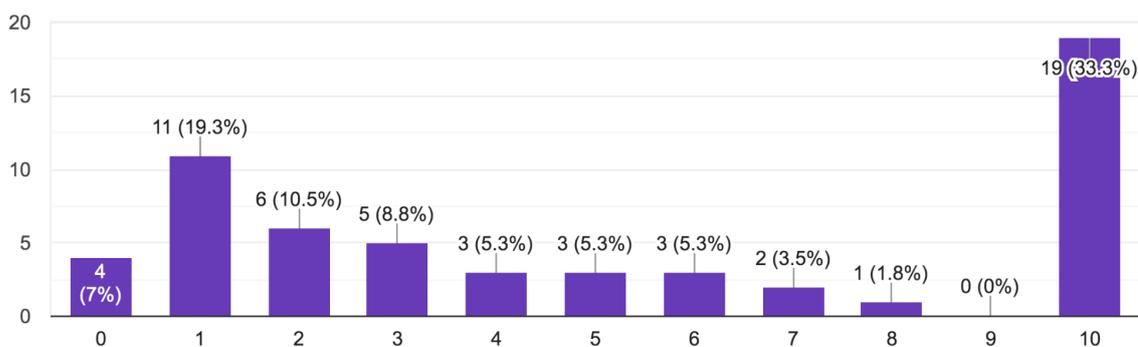
La situación actual de las estructuras organizacionales de los OIC en el estado de Quintana Roo revela importantes limitaciones que obstaculizan su capacidad para desempeñar plenamente funciones como las de control interno, fiscalización y asesoría en las entidades gubernamentales donde operan, lo cual tiene un impacto en su operación y cumplimiento normativo al que responden.

Uno de los elementos más relevantes durante la elaboración del presente Diagnóstico, fue el hecho de encontrar que, en su mayoría, los OIC no cuentan con una estructura para realizar sus funciones y es, en muchas ocasiones, únicamente la persona titular la que lleva a cabo todas las funciones en el OIC; excepcionalmente cuenta con el apoyo de una o dos personas más. Baste señalar que el 61.4% de las personas respondieron que el personal es insuficiente para desempeñar sus funciones, en tanto que el 43.4% dijo que la estructura del OIC en donde labora no es adecuada para el tipo de funciones y carga de trabajo que realiza, así como el 10,7% que afirmó, incluso, que existen duplicidad de funciones.

Gráfica 18. Personal en el OIC además de la persona titular

Indica cuántos puestos integran el OIC, además del Titular: Nota: no se trata de las personas que actualmente trabajan, sino de los puestos o plazas ... cuentan, incluso si alguna se encontrara vacante.

57 respuestas



Como se puede constatar, la mayoría de los OIC opera con personal muy limitado. En algunos casos, como ya se ha dicho líneas arriba, están conformados únicamente por la persona titular del órgano y cuando llegan a tener a más personas en la oficina, la mayoría de las veces son puestos adscritos a los entes públicos que deben vigilar.

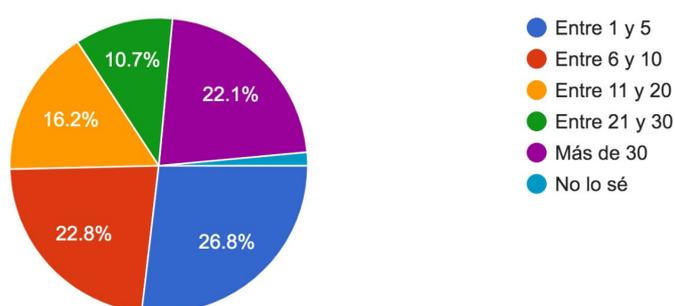
Haciendo una revisión particular sobre la distribución del personal en función del sexo de las personas Titulares de OIC (TOIC), llama la atención la siguiente información:

- De los 5 TOIC que tienen a su cargo más de 30 personas, sólo una es mujer.
- Sólo una persona TOIC tiene a su cargo entre 21 y 30, quien es mujer (2% del total de TOIC).
- De los 3 TOIC que tienen a su cargo entre 11 y 20 personas, todas son mujeres (6% del total de TOIC).
- De los 9 TOIC que tienen a su cargo entre 6 y 10 personas, 8 son mujeres (88% de estos casos, 16% del total de TOIC).
- De los 28 TOIC que tienen a su cargo entre 1 y 5 personas, 15 son mujeres (53% de estos casos; 30% de todas las personas TOIC).

De esta información, se puede observar que las mujeres son minoría en los OIC que cuentan con un mayor número del personal, pese a que en general son pocos estos casos en relación con el universo de OIC que respondieron la encuesta. De manera contrastante, los OIC que tienen menor personal a su cargo son mayoritariamente mujeres.

Este panorama revela que, aún cuando la realidad general de los OIC es limitada en cuanto a la distribución del personal, los recursos se concentran en mayor medida en los casos donde los hombres son titulares; mientras que son mujeres quienes sostienen el trabajo en condiciones donde se tiene que hacer lo más posible con los pocos recursos que existen.

Gráfica 19. Número de personas que trabajan en el mismo OIC.



Con una plantilla de personal tan reducida establecida desde la estructura organizacional -de hecho, se habla siempre de la unidad administrativa o de la Oficina del OIC, pero es sólo la denominación- resulta prácticamente imposible cubrir las múltiples obligaciones que tienen los OIC, limitando así su capacidad para llevar a cabo tareas fundamentales como auditorías, fiscalización de programas y revisión de cuentas. En este sentido, las personas servidoras públicas se ven obligadas a priorizar ciertas actividades en detrimento de otras, lo que compromete el cumplimiento integral de sus funciones y disminuye la capacidad de respuesta ante nuevas atribuciones.

De forma específica, se observó que los OIC del Poder Ejecutivo y de varios municipios carecen de una estructura formalizada. Esto significa que muchos de estos órganos no cuentan con organigramas que definan claramente las jerarquías, roles y áreas de especialización necesarias.

Esta situación resulta problemática porque la falta de organigramas y estructuras definidas genera una ambigüedad en la asignación de responsabilidades, lo cual complica, además, el seguimiento de las tareas y dificulta el control interno. En el mismo sentido, la carencia de estructuras específicas limita la capacidad de los OIC para responder de manera rápida y adecuada a sus obligaciones legales y operativas, con lo cual se evidencia la relación que existe entre una estructura organizacional adecuada y la probabilidad de ejecutar de manera óptima los procedimientos y actividades sustantivas.

A manera de ejemplo, uno de los aspectos importantes donde las limitaciones de las estructuras organizacionales tienen un impacto significativo, es en el cumplimiento de la separación de las funciones de investigación y substanciación que establece el artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), a fin de garantizar la independencia y confidencialidad de actuaciones. Sin embargo, como se ha explicado en la dimensión relativa al marco normativo y programático, en la inmensa mayoría de los casos los OIC no pueden cumplir con esta exigencia de manera directa. Esto puede explicarse por una falta de personal que no radica necesariamente en la presencia, disponibilidad o ausencia de las personas en sí, sino en que de origen las estructuras organizacionales y la adscripción de los puestos se encuentran limitados.

Retomando lo establecido en el artículo 115 de la LGRA:

“La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.”

¿Cómo se puede dar cumplimiento a este artículo si al interior de los OIC – particularmente del Poder Ejecutivo– se carece de estructura? Para el equipo consultor, ésta fue una de las primeras preguntas que surgieron. Es decir, si la LGRA establece claramente que quien realice “la *substanciación* y, en su caso, *resolución* del procedimiento de responsabilidad administrativa” debe ser distinto de quien lleve a cabo la *investigación* entonces, a primera vista, se estaba incumpliendo esta disposición.²²

Con base en el análisis documental de las atribuciones y estructuras organizacionales de la SECOES y los OIC, se identificó que en la práctica, al interior del Poder Ejecutivo, los OIC reciben quejas y denuncias que luego las remiten a la SECOES para su atención y resolución. Esto permite, en teoría, que se cumpla con

²² A esto se suma la mención constante, por parte de los titulares de OIC entrevistados, respecto a que sus oficinas no son adecuadas para guardar la confidencialidad de sus actuaciones, de sus expedientes e incluso, de sus conversaciones, elementos estos que se abordarán en la Dimensión relacionada con los recursos humanos, materiales e informáticos.

el mandato de la LGRA, al ser la SECOES quien realiza la substanciación. Sin embargo, este método indirecto crea un cuello de botella en la SECOES, que debe centralizar la mayoría de las actividades investigativas, limitando así la independencia y celeridad de los procedimientos.

Además de la sobrecarga de los procesos a cargo de la SECOES, su centralización en esta dependencia reduce la autonomía de los OIC y compromete su eficacia en la atención y resolución de asuntos, generando una dependencia que limita su capacidad para actuar de forma autónoma en sus áreas de competencia e, incluso, no les permite dar un puntual seguimiento a dichos asuntos.

Así pues, se tuvo que indagar para comprender cómo se atiende esta obligación que resulta ser uno de los rasgos distintivos de cualquier Órgano Interno de Control, entendiéndose que ésta se realiza directamente a través de la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría que funge, en este caso, a manera de una “Contraloría General” en donde los OIC sólo reciben quejas y denuncias y las remiten a la SECOES para su atención. Por consiguiente, en estricto sentido, se cumple lo dispuesto en la LGRA pero no de manera directa por los OIC.

No obstante, lo anterior, el propio artículo 115 señala que se contará con “la *estructura orgánica* necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y *garantizarán la independencia* entre ambas en el ejercicio de sus funciones.” Por lo cual, queda en evidencia la necesidad de tener dicha estructura orgánica que garantice la independencia entre la autoridad investigadora y la substanciadora.

Aún más, se recibieron diversas observaciones por los Titulares de OIC entrevistados –de todos los entes públicos, poderes y niveles de gobierno– en el sentido de requerir capacitación en materia de investigación incluso cuando materialmente no ejerzan dichas funciones.

Señalaron que aunque no investiguen, substancien o resuelvan, es necesario que conozcan sobre cómo se realizan dichos procedimientos ya que, por un lado, son la cara visible ante el ente público y la ciudadanía, quienes solicitan conocer el estatus de los asuntos. Por otro lado, deben entender la metodología de estos procedimientos para poder apoyar, de mejor manera, en lo que les solicitan para su resolución.

Concretamente, los OIC de SECOES señalan que a ellos les corresponde turnar el asunto y, en su caso, integran la información que se les solicita con motivo de la investigación. Sin embargo, en varias ocasiones les han señalado que no se integró debidamente lo solicitado o que la información enviada no era pertinente para la

investigación, por lo cual quisieran recibir formación especializada para entender lo que se debe integrar en el marco de una investigación, además de la metodología interna en este tipo de procedimiento.

Este ejemplo muestra que el marco normativo conlleva más implicaciones que la mera observancia de la ley. Para cumplirla, se debe contar con las condiciones, recursos y capacidades suficientes en un aspecto profesional, ético y responsable.

Ahora bien, la insuficiencia e irregularidad de las estructuras organizacionales, en términos de no establecer los puestos suficientes para contar con el personal especializado en muchos de los OIC, representa un obstáculo significativo para su funcionamiento eficiente y para cumplir sus atribuciones de manera efectiva, lo cual limita su capacidad para ejercer sus funciones sustantivas y, con ello, observar plenamente los mandatos legales.

Perfiles profesionales vigentes

Los perfiles de puesto están -o deben estar- asociados y sustentados en las estructuras organizacionales, sobre todo para el ejercicio de las funciones sustantivas y de los actos de autoridad. Entiéndase los *perfiles de puesto* como aquellos documentos institucionalizados, derivados de las estructuras organizacionales autorizadas y formalizadas, que contienen los requisitos básicos establecidos a nivel administrativo, y que como mínimo deben cubrir las personas que ocuparán un determinado *puesto*. Pero es de considerar que, para ejercer el *cargo* que implica un puesto, se requiere solventar dicho perfil con creces, es decir, contar con una formación profesional actualizada, con un criterio profesional fundado y orientado al servicio público y, particularmente, con un actuar ético.

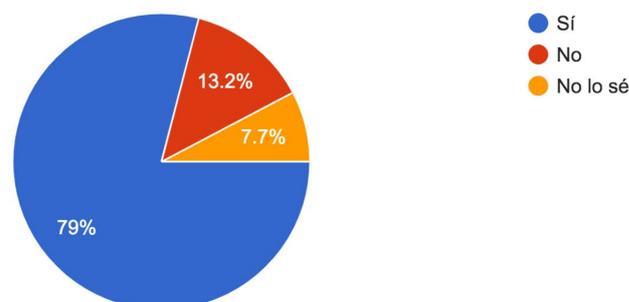
En este sentido, recordemos que un perfil de puesto representa el *perfil de ingreso* de una persona a una institución del servicio público, es decir, lo que le permite *ocupar* el puesto. Pero éste tendrá que fortalecerse de acuerdo a la *progresión de carrera* que dicha persona tenga en el *ejercicio del cargo*, convirtiéndose así en un *perfil de desarrollo*. Todos estos elementos resultan fundamentales para establecer un esquema de profesionalización, lo cual retomaremos en el apartado correspondiente a recursos humanos.

En relación con los procedimientos y actividades sustantivas dentro del OIC, se identifica una desalineación entre lo previsto formalmente a través de las estructuras organizacionales y perfiles de puesto, y las actividades reales que realizan

para cumplir con las funciones de un OIC. Aunque los perfiles de puesto formalmente existen, las actividades y responsabilidades del día a día, muchas veces exceden o no corresponden con las funciones establecidas. Esto ocurre principalmente porque los perfiles no reflejan adecuadamente las funciones multidisciplinarias y especializadas que se han ido sumando a los OIC con el tiempo, ocasionando un desajuste que sugiere una revisión exhaustiva y actualización de los perfiles de puesto, a fin de alinearlos con las demandas actuales de los roles en los OIC.

En este punto, llama la atención que, al consultar a través de la encuesta respecto a los requisitos establecidos en los perfiles de puesto que deben de cumplir la persona titular del OIC y los mandos estratégicos, el 13,2% de las personas encuestadas dijo que no están definidos de manera formal, mientras que el 16,2% de las personas considera que, además, no se cumple con dicho perfil.

Gráfica 20. ¿Los perfiles y requisitos que deben cubrir las personas titulares y los mandos estratégicos están formalmente definidos en un “perfil de puesto”?



En una pregunta adicional, el 91,5% afirmó conocer el perfil de puesto que desempeña, en tanto que 93% considera que las actividades que realiza en el OIC corresponden a las funciones descritas en el mismo. Empero, este porcentaje baja a un 75% cuando se les pregunta si consideran que se respetan los perfiles de puesto en el nombramiento y/o designación de las personas que ocupan los cargos.

De lo anterior podemos observar lo siguiente:

1. La existencia de perfiles de puesto en la inmensa mayoría de los casos. Además, estos perfiles son conocidos por un alto porcentaje de las personas que los ocupan.
2. Frente a ello, existe un señalamiento claro respecto a si se respetan o no dichos perfiles al momento del nombramiento o la designación.

Vale destacar que en las entrevistas se notó un matiz a estas afirmaciones en el siguiente sentido: Las personas cumplen con un *perfil profesional* para ejercer las funciones al interior de un OIC, pero muchas veces los *perfiles de puesto* –como documento administrativo–, ya no corresponden con las funciones que efectivamente realizan en el día a día.

De hecho, destacaron algunos casos muy puntuales en titulares de OIC del Poder Ejecutivo que, en estricto sentido no cumplían con la formación profesional exigida en el perfil de puesto. Sin embargo, sus capacidades y trayectoria profesional mostraron que, sin lugar a dudas, cubrían cabalmente las funciones que se les encomendaban, por lo cual, si bien es recomendable en todos los casos cubrir estrictamente el perfil de puesto, también es cierto que pueden existir excepciones que mediante la demostración de su capacidad, puedan ocupar un puesto para ejercer el cargo correspondiente.

Otro problema asociado a la disponibilidad de puestos de la estructura organizacional es la falta de cargos definidos y especializados. La mayoría de los OIC no cuenta con personal especializado ni con áreas específicas que cubran todas las funciones que la ley establece para estos órganos, tales como auditoría, asesoría jurídica, control interno, entre otras, que se suman a las funciones establecidas por la LGRA.

Esta falta de áreas especializadas y de personal con formación técnica adecuada genera una sobrecarga en las pocas personas funcionarias que integran los OIC y, en el mejor de los casos, una sobrespecialización que, si bien contribuye a sus perfiles y desarrollo profesional, también representa una sobrecarga laboral y el aumento del riesgo de omisión o traslape de funciones. Por ejemplo, al no contar con un área específica de control interno, es común que estas funciones se difuminen, dificultando una vigilancia efectiva de los riesgos y controles de las dependencias. Además, esta carencia impide que se pueda dar cumplimiento con efectividad a todas las atribuciones de los OIC, afectando negativamente la eficiencia y calidad del trabajo.

Otro efecto que se presenta con la falta de estructuras organizacionales suficientes y formalizadas es la imposibilidad de implementar políticas de profesionalización y sus diferentes etapas, lo cual se profundizará en el próximo apartado.

Como se ha señalado hasta el momento, la insuficiencia de personal afecta la capacidad operativa de los OIC, generando una sobrecarga en el personal que limita su capacidad de respuesta y atención a todas las tareas asignadas. En términos de los procesos y procedimientos, esta situación compromete el seguimiento efectivo de los procesos y crea una dependencia en los recursos

disponibles en la SECOES para el cumplimiento de ciertos procedimientos especializados, como la investigación y la substanciación.

Recursos Humanos

Mecanismos de designación

Como se ha expuesto hasta el momento, la mayoría de los OIC carece de personal suficiente y especializado para llevar a cabo todos los procedimientos y actividades que implica su labor, incluyendo lo que es sustantivo de su materia. Con sólo una o dos personas integrando los OIC en gran parte de los casos o, incluso, con más personal pero que al mismo tiempo atendiendo a un universo mucho mayor - como es el caso de ciertas dependencias-, se impide la asignación adecuada de responsabilidades y se recae en perfiles generalistas, limitando así el reclutamiento y/o el desarrollo de la capacitación específica de las personas para manejar las complejas áreas que exige su rol, abarcando la auditoría, fiscalización, control interno y cumplimiento normativo, entre otras.

Adicionalmente, muchos de los perfiles de puesto en los OIC no corresponden con las funciones reales que deben realizar ya que se encuentran desactualizados. De igual forma, aunque existe una clara descripción de funciones y competencias en los documentos administrativos, estos no siempre son completos, suficientes, exhaustivos e, incluso, como ya lo decíamos, actualizados. De hecho, las tareas diarias a menudo van más allá de lo previsto en dichos documentos.

Esta realidad crea u

na desconexión entre las estructuras organizacionales, el perfil profesional de las personas servidoras públicas y las actividades que realmente desempeñan, lo que genera a su vez incertidumbre y limitaciones en el desempeño del personal y se articula con otros retos presentes en las condiciones salariales y laborales de los recursos humanos de los OIC, como se verá a continuación.

Ingreso y contratación

En el caso de los OIC del Poder Ejecutivo, se pudo identificar con los datos de la encuesta y los testimonios de las entrevistas que la mayoría de los titulares han sido promovidos internamente desde puestos de auditores especiales o desde otros puestos al interior de SECOES. Este proceso interno de promoción se considera como un rasgo positivo para la especialización y profesionalización que, sin embargo, no se encuentra regulado ni institucionalizado de manera formal en el marco de un servicio profesional o civil de carrera en el estado, aunque coexiste con el servicio público de carrera que se ha trabajado en SEFIPLAN.

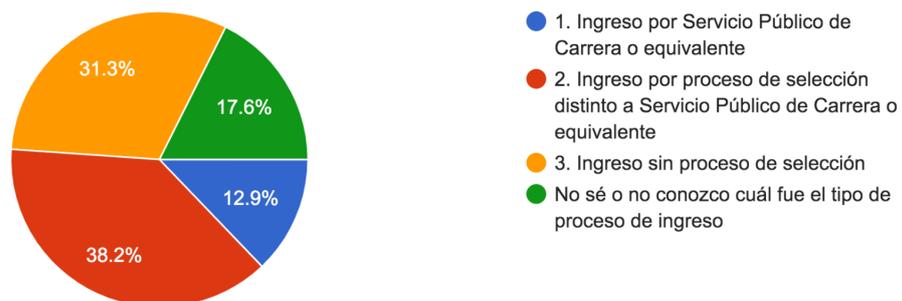
Al respecto, destaca esa especie de “progresión de carrera” basada en “promociones internas” en SECOES ya que muestra el interés en permitir a las personas a seguir avanzando en la estructura de la Secretaría, al tiempo que se reconoce su labor. Sin embargo, es un proceso que, como dijimos antes, no se encuentra plenamente formalizado; es un acto de voluntad de las personas al frente de la institución, por lo cual, existe un riesgo de perder este proceso con algún cambio de titularidad o de gestión. Por ende, una de las mayores recomendaciones que este Diagnóstico manifiesta, es el establecimiento de un programa de profesionalización que formalice estos procesos y no se enfoque solamente en la capacitación.

En este sentido, destaca que esta práctica de promoción interna puede diseñarse y articularse con diferentes medios de ingreso y contratación, como es el caso del ingreso por servicio público de carrera o equivalente, o el ingreso por proceso de selección, como se muestra a continuación:

Gráfica 21. Tipo de ingreso del personal de los OIC

¿Cómo fue el proceso de ingreso para el cargo que ocupas?

272 respuestas



Lo anterior llamó la atención porque a lo largo de la investigación, se identificó que no existe personal del OIC que forme parte del servicio público de carrera. Sin embargo, a lo largo de las entrevistas y grupos focales que se tuvieron, varias personas reconocieron a ese proceso de “progresión de carrera” y “promoción interna” en SECOES, como una especie de servicio de carrera, lo cual resultó sumamente interesante.

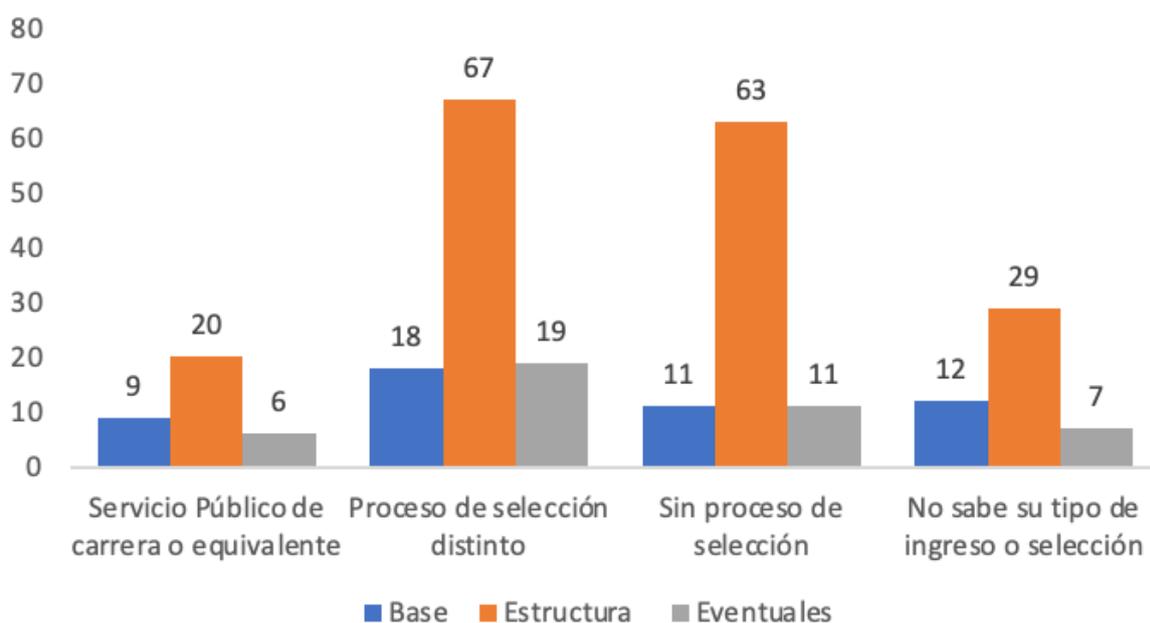
Por tal motivo, de las características de los procesos de ingreso o de promoción se encuentra que, el ingreso por la vía de un servicio público de carrera o equivalente, suele ser sinónimo de haber realizado un concurso de oposición, organizado por la SEFIPLAN, quien cuenta con un área competente para ello. Por su parte, los procesos de selección distintos a un servicio público de carrera o equivalente

suelen referirse a postulaciones directas o participación por invitación de las personas titulares y competentes para hacer las contrataciones del personal de los OIC, particularmente sus titulares, en cuyo caso corresponde a la SECOES realizar la selección y designación.

En este sentido, se observa que la ocupación de la titularidad de los OIC, más que tratarse de un proceso de selección, corresponde a un proceso de designación directa, bajo la lógica de que los concursos de oposición no se aplican a los puestos de los OIC por ser considerados roles que están bajo excepción por tratarse de puestos de control de recursos públicos, que no requieren de realizar concursos para su ocupación.

Esto puede observarse en la gráfica siguiente, donde, realizando un cruce entre tipo de contratación y proceso de ingreso, se tiene que la gran mayoría del personal que es de estructura ingresó sin un proceso de selección como tal o fue distinto al de servicio público de carrera. Esto se acerca más a un esquema de designación directa que a un proceso de selección, lo cual, aún reconociendo la práctica de promoción interna del personal que ya ha desempeñado labores correspondientes a los OIC, queda un margen de discrecional en la designación y muestra un área de oportunidad en cuanto a la manera en la que se realiza la selección de candidatos del personal en los OIC.

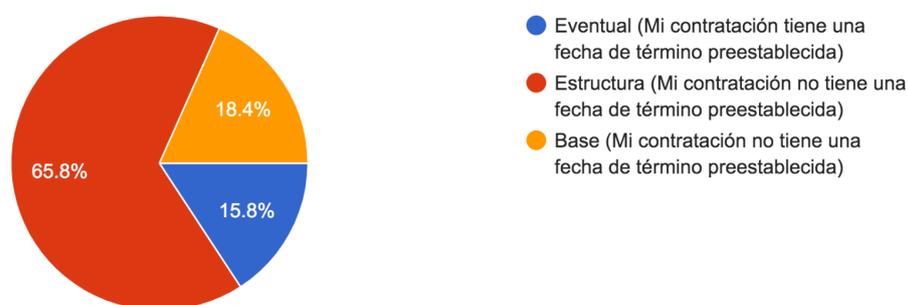
Gráfica 22. Tipo de contratación y proceso de ingreso a los OIC



Una vez contratado el personal que ingresa, es relevante analizar el tipo de contratación que prevalece, donde hay dos aspectos que resultan de interés para el presente diagnóstico. El primero es que, como se puede observar en la gráfica siguiente, la mayoría del personal de los OIC está contratado por un tiempo indefinido, ya sea a través de contratos de base (18.4%) o por una contratación para ocupar puestos de estructura organizacional, en teoría, de tiempo indefinido. Sin embargo, destaca que un 15.8% del personal es contratado con carácter de eventual.

Gráfica 23. Tipo de contratación del personal de los OIC

¿Cuál es el tipo de plaza o de contratación que corresponde a tu cargo en el servicio público?
272 respuestas



Al respecto, se identifica que, de las 43 personas que respondieron tener una contratación eventual, 29 personas tienen de 0 a 3 años laborando bajo ese esquema de contratación, mientras que 13 personas tienen entre 3 y más de 12 años en el mismo. El cuestionamiento en este tema radica en que, un personal que ocupa un mismo cargo por más de tres años, en realidad no ejerce un rol *eventual*, sino que tiene una función ya instaurada en las labores de un OIC. Esto abre la necesidad de verificar si estas contrataciones responden a cuestiones administrativas. Si es el caso, se debe promover un proceso de regularización de los puestos, a fin de convertir esas contrataciones eventuales en otras de carácter permanente.

El segundo aspecto relevante para este análisis en relación con la contratación del personal tiene que ver con la institución que contrata a las personas titulares de los OIC. Como se puede observar en la gráfica siguiente, estas personas titulares son contratadas principalmente por la SECOES para el Poder Ejecutivo, lo cual está en

el ámbito de sus atribuciones; por el poder legislativo, judicial y los OCA, lo cual resulta congruente dada su naturaleza legal y orgánica, y por los municipios. Sin embargo, el grupo que representa un área de oportunidad, es aquel que está adscrito a la institución donde presta sus servicios como OIC, cuando se trata del poder ejecutivo y aquel de los municipios.

Gráfica 24. Entes contratantes de los Titulares de los OIC

A la persona Titular del OIC, ¿qué institución le contrata?

57 respuestas



Si bien ésta es una preocupación que debiera ser general, considerando que la instancia supervisada por el OIC no debería ser la misma que le contrata administrativamente, se enfatiza cuando se trata del Poder Ejecutivo, porque es donde existe mayor claridad jurídica y posibilidad administrativa de que los OIC se mantengan independientes para el óptimo ejercicio de sus funciones. Analicemos esto con tres ejemplos concretos:

1. Existen OIC del Poder Ejecutivo que cuentan, en su personal, con personas servidoras públicas que en realidad están contratadas por el ente público al que está adscrito, de modo tal que no pertenecen a la SECOES, pero sí a dicho ente.
2. Existen Titulares de OIC del Poder Ejecutivo que no están transferidos a SECOES y, derivado de la naturaleza de la institución a la que se encuentran adscritos, la Titular de la Secretaría de la Contraloría emite un “nombramiento” que, en realidad, tiene que ser “validado” por el órgano de gobierno de dicho ente. De modo tal que los cinco Titulares de OIC que están en esta situación en estricto sentido, no son nombrados por la SECOES, sino por el órgano de gobierno del ente al que están adscritos. Legal y formalmente están en dicha estructura, pero funcionalmente están en SECOES.
3. Un caso similar sucede con los OIC de las Universidades en donde estos operan con dos superiores jerárquicos; de manera similar al caso anterior,

estos son de tipo estructural y de tipo funcional: La rectoría de la universidad y la titularidad de la SECOES.

Estas tres situaciones producen efectos de diversa índole. Por ejemplo, alguien que ha estado en SECOES bajo un cierto tipo de régimen laboral, al ser nombrado como Titular del OIC en alguno de esos OIC no transferidos, a primera vista podría pensarse que “le va mejor” en cuanto a salario y ciertas condiciones laborales, pero puede ser que cambie de régimen laboral y entonces, ya no cotice en un esquema sino en otro y esto le perjudique.

De igual forma, puede ser que, al tener ese cambio de adscripción pierda derechos como las vacaciones. No tanto en cuanto a perderlas *per se*, sino en cuanto a perder los periodos que acostumbraba tener.

Esto, a todas luces resulta en una afectación en sus derechos laborales y como se puede apreciar está vinculado al ingreso, a la progresión de carrera y al tipo de contratación que se tenga.

Por otro lado, destaca también esa “doble jerarquía” que se crea con este tipo de nombramientos e ingresos, y que hace que respondan a dos superiores, complicando, por momentos la comunicación y también, la forma de responder a dos “jefes”, sin contar con la atención constante que deben poner a sus actos para no caer en un conflicto de interés.

Así pues, se deberá buscar la manera de solventar estas situaciones para evitar que las instituciones supervisadas sean *juez y parte* y se ejerza, en cualquier medida, alguna presión o coerción por la vía administrativa.

Ahora bien, en cuanto a los Titulares de los OIC de los municipios destaca que es el cabildo quien los nombra a propuesta de las o los Alcaldes, lo cual llevó a una reflexión de sumo interés que se analiza en la Dimensión 4 de este Diagnóstico, respecto a la existencia o no, de una verdadera autonomía de gestión y libertad de acción, así como qué sucede una vez que concluye el periodo de gestión municipal del cabildo que los nombró.

Por su parte, es relevante señalar que los OIC de los OCA resultan ser, en su mayoría, los que llevan a cabo procesos de selección -al momento del Diagnóstico- más rigurosos y basados en aspectos y mecanismos de tipo meritocrático, lo cual evidencia un nivel de profesionalización más desarrollado y, por ende, la contratación de perfiles profesionales óptimos para el desarrollo de funciones de OIC.

A estos nombramientos les acompañan también los realizados por el Poder Legislativo y el Poder Judicial en donde, de igual forma, se realizan procesos de

selección basados en el mérito y, por ende, con reglas que garantizan verificar el perfil profesional de las personas.

Experiencia y antigüedad en el puesto

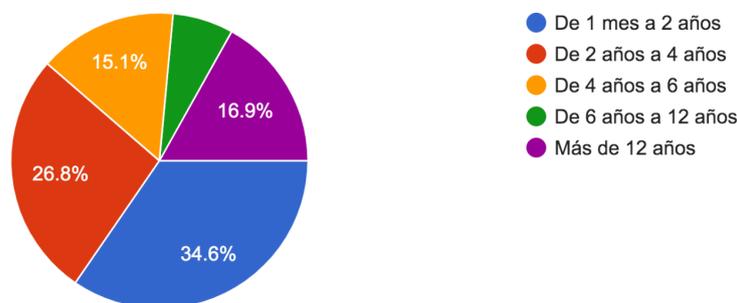
Como se ha podido observar, la contratación no sólo debe observarse como un trámite administrativo y laboral, sino que puede ser uno de los primeros actos que formaliza un sistema de profesionalización al interior de cualquier gobierno. Por ello es importante destacar que ocupar un *puesto* requiere tener la capacidad para ejercer el *cargo*, es decir, desempeñar las funciones asociadas a dicho puesto.

En este sentido, resulta relevante realizar el análisis de los datos sobre la antigüedad del personal en los OIC, en donde se identificó que más de la mitad de las personas han laborado por más de dos o tres años en sus cargos y/o instituciones. En cuanto al número de años que el personal lleva laborando en el puesto que actualmente desempeña, se obtuvo la información que aparece en la siguiente gráfica:

Gráfica 25. Años en el puesto que actualmente desempeña

¿Cuál es tu antigüedad en el puesto que actualmente desempeñas?

272 respuestas



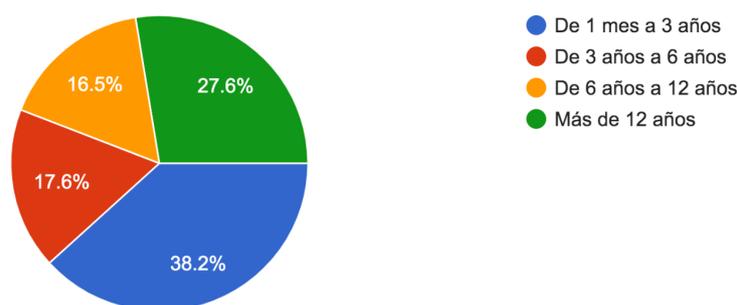
Sin embargo, si se le compara con la antigüedad en la institución, el porcentaje de las personas con más de 12 años laborando pasa del 16,9% al 27,6% y del 6,6% al 16,5% en personas con una antigüedad de 6 a 12 años.

Aunque el resto de los periodos no son comparables por los rangos de tiempo establecidos, sí se puede observar una progresión en los años de experiencia dentro del sector público y estabilidad del personal laborando en las distintas dependencias, aspecto sobre el cual se abundó en las entrevistas y que abordaremos en las siguientes líneas.

Gráfica 26. Años en la institución en la que actualmente labora

¿Cuál es tu antigüedad en la institución en la que actualmente laboras?

272 respuestas



Como se puede observar en esta información, el personal encuestado presenta una alta permanencia en la institución, más de la mitad de las personas trabajando por más de tres años y hasta más de 12 años de antigüedad en sus roles. Ejemplo de ello derivado de las entrevistas es que, algunas personas coordinadoras de áreas clave de los OIC, iniciaron en la SECOES hace casi dos décadas y posteriormente han logrado ser titulares de los OIC, o viceversa. Esto muestra una tendencia, en la práctica, a la estabilidad laboral y a la retención de talento en roles administrativos y de auditoría, aunque no se encuentre propiamente formalizado como parte de los procesos de profesionalización o del servicio público de carrera.

En el caso de los Titulares de los OIC dependientes de SECOES, la gran mayoría señaló que han sido promovidos internamente desde puestos de auditores especiales, lo que se considera que este proceso interno de promoción es un rasgo positivo para la especialización y profesionalización.

Ahora bien, en el caso de los Titulares de OIC de los OCA destacan, nuevamente, por tener carreras extensas y con una amplia experiencia en el sector público, pero de manera sumamente interesante, manifiestan tener establecidos sus periodos de gestión desde el momento de su nombramiento, lo que, *a priori*, les garantizaría una estabilidad laboral y la posibilidad de establecer programas de trabajo para el periodo de gestión para el que han sido contratados.

De nueva cuenta, los Titulares de los OIC municipales resultan tener características particulares pues existen algunas titularidades que son de reciente ingreso al puesto, pero también a la administración pública -siendo incluso, para algunas de estas personas, su primer empleo en el sector público-; al mismo tiempo, hay otras personas que tienen amplia experiencia en el ámbito gubernamental pero en diversos puestos e incluso, destaca que varios han ejercido antes funciones en algunas de las áreas que ahora les corresponde vigilar.

Ahora bien, en otro tema que resulta de interés, en los procesos específicos al interior de los OIC hay condiciones de menor especialización. En cuanto a los años de experiencia en control interno, auditoría, investigación y sustanciación, se observa que la sustanciación es el área en la que menos experiencia cuenta el personal de los OIC, pues un 46% dijo no contar con experiencia en dicha área, seguida de investigación, con un 35,3%.

Esto resulta relevante para el presente análisis ya que a lo largo de las entrevistas realizadas a los Titulares de los OIC de todos los niveles de gobierno y poderes, se recibieron solicitudes por parte de estos en recibir formación especializada en estas áreas, precisamente, mostrando así una plena conciencia de las capacidades que necesitan fortalecer y el interés que manifiestan de ello.

Por su parte, las áreas en donde mayor experiencia tiene el personal de los OIC son el control interno, en donde el 59,5% de las personas han realizado dichas labores durante al menos tres años; y auditoría con un 47,4% de las personas que respondieron la encuesta.

Salarios y remuneraciones

En este apartado se presentan las respuestas obtenidas a través de la encuesta realizada en línea, sin embargo, una reflexión a mayor profundidad respecto a la política salarial y de remuneraciones de los OIC se presenta en la Dimensión 4, relacionada con el presupuesto destinado a estas unidades administrativas.

En términos generales, los salarios de las personas servidoras públicas que laboran en los OIC se determinan en función de un tabulador estatal, el cual define los niveles salariales correspondientes asociados a los perfiles de puesto. En este sentido, los puestos de estructura tienen sueldos establecidos en este tabulador y están clasificados según el tipo de funciones y nivel de responsabilidad.

Como se puede ver en la siguiente gráfica, poco más del 50% de las personas cuenta con un nivel salarial igual o menor a los \$15,000 pesos mensuales, lo que nos lleva a cuestionarnos si ese salario sería suficiente para garantizar un nivel de vida digno con una familia compuesta por tres o cuatro personas. Incluso,

convendría pensar en lo que representa ese tipo de salario de acuerdo al municipio en el que viven las personas y el costo de vida correspondiente. Por ejemplo, considerando el costo de vida en municipios como Tulum o Solidaridad, ¿es suficiente el nivel de ingreso para vivir en dichos municipios? De hecho, de manera específica, el personal del OIC de Tulum no es originario del municipio y al respecto señalaron: “De entrada, el salario en este OIC podría decirse que no está mal, pero ninguno de los que trabajamos aquí tenemos nuestro domicilio y familias aquí, venimos de otros municipios, entonces rentamos para estar durante la semana y los fines de semana volvemos a casa. Ahí ya hay un gasto adicional de renta y transporte... Entonces el salario ya no es tan bueno.”

Gráfica 27. Distribución del nivel salarial

¿En qué nivel salarial se encuentra el puesto que ocupas?

268 respuestas



En otro sentido, podríamos preguntarnos si alguien con un salario en ese rango, en un municipio como Lázaro Cárdenas, podría aspirar a pasar un fin de semana en familia en alguno de los centros turísticos del Estado, lo cual nos habla del poder adquisitivo de las personas que perciben esta remuneración.

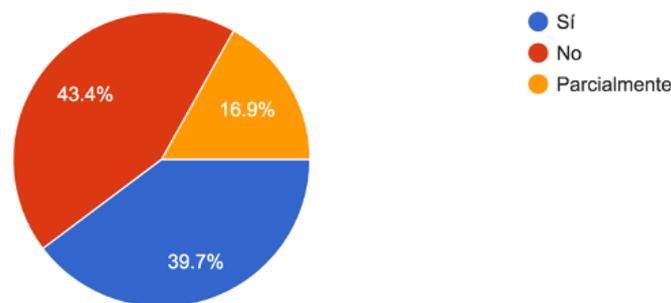
Un ejemplo adicional lo constituye el OIC de Isla Mujeres en donde sólo la titular vive en la isla, en tanto que todo el demás personal cruza diariamente en ferry para laborar, teniendo entonces gastos asociados a este transporte, así como para el transporte público que usan para llegar a la terminal o incluso, el gasto que desembolsan para que cuiden sus autos estacionados en la vía pública.

Considerando todos estos elementos, resulta que los salarios se encuentran en una situación crítica, pues no solventan los gastos de las personas que los perciben, confirmando así que no generan atractividad del puesto y aún menos, competitividad del mismo. ¿Cómo podrían atraerse los mejores perfiles si los salarios no están al nivel de estos? De hecho, ¿estos salarios corresponden al tipo de formación que se exige para ocupar estos puestos? o, como se muestra en la siguiente gráfica, ¿el salario corresponde con la carga laboral desarrollada?

Gráfica 28. Nivel salarial y carga laboral

¿Consideras que el nivel salarial asignado a tu puesto corresponde con la carga laboral derivada de tus funciones?

272 respuestas



Como se puede apreciar, existe una opinión generalizada (más del 60%) de que los salarios no corresponden (43.4%) o corresponden parcialmente a la carga de trabajo (16.9%), lo que resulta inquietante, pues por lo general, las personas señalaron, a lo largo de las entrevistas, horarios laborales extendidos y extenuantes.

Por otra parte, los datos específicos de las personas titulares de los OIC derivados de la encuesta, muestran una brecha de desigualdad salarial entre mujeres y hombres, que se suma a las brechas generales que se han señalado hasta el momento. Al respecto:

- 16 TOIC reciben un salario de más de 30 mil pesos, siendo 11 mujeres a cargo (en su mayoría con plantillas de personal de más de 11 personas).
- 10 TOIC reciben un salario de 20 a 30 mil pesos, de los cuales 4 son mujeres (y en su gran mayoría con una plantilla de personal de entre 1 y 5 personas).
- 13 TOIC reciben un salario de 15 a 20 mil pesos, de los cuales 8 son mujeres (y en su gran mayoría con una plantilla de personal de entre 1 y 5 personas).
- 2 TOIC reciben un salario de 10 a 15 mil pesos; una mujer y un hombre (y tienen a su cargo un máximo de 10 personas).
- 5 TOIC reciben un salario de 5 a 10 mil pesos, siendo 4 de ellas mujeres (con plantillas de personal a su cargo diversas en número).

Esta distribución resulta importante de analizar debido a que, si bien en el caso de las personas TOIC con un mayor salario la mayoría son mujeres (una situación que sería ideal para todos los casos en proporción al nivel de responsabilidad del cargo), se reproduce el patrón sociocultural en el que los OIC con menor nivel salarial para sus titulares son, en su mayoría, mujeres. Esto representa una brecha de

desigualdad salarial que se cruza con condiciones de limitaciones del personal, considerando que en muchos de los casos los OIC tienen un máximo de cinco personas laborando, además de la persona titular.

Un caso representativo de esta realidad es el testimonio de la persona titular de un OIC municipal, quien señaló expresamente que su salario no era suficiente para el sustento de su familia y que, afortunadamente se complementaba con el salario de su marido, quien laboraba por la tarde, teniendo que encontrar además formas de convivir en familia derivado de esta situación.

Un caso similar, fue el de un OIC que de manera clara señaló que su mayor fuente de ingresos no era su salario, sino un emprendimiento que no tenía relación con sus funciones como OIC y que desempeñaba los fines de semana.

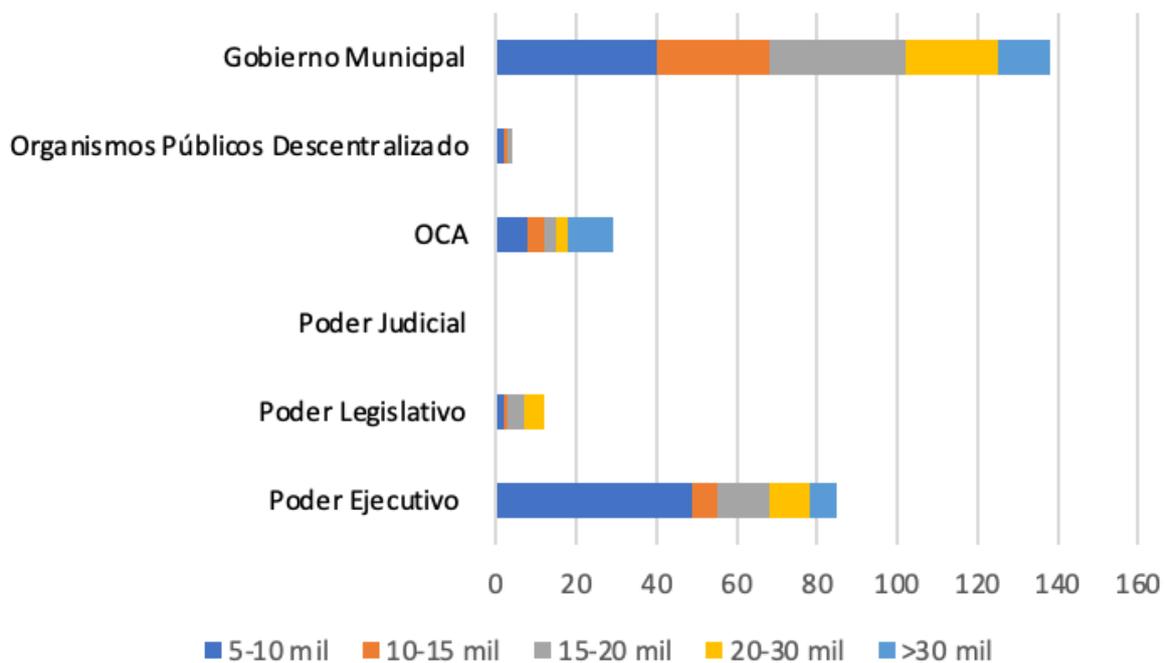
Resulta lógico que ante una situación como la que se observa, las personas busquen solventar sus gastos con otras actividades profesionales o completando dichos ingresos con los de otros integrantes de sus familias. Hay quien ejerce actividades docentes, otros son comerciantes y algunos más ejercen oficios técnicos los fines de semana.

Así pues, a la carga laboral derivada de sus funciones, se les suman otras actividades complementarias para obtener mayores ingresos que les permitan vivir con dignidad y de manera honesta. Precisamente este es uno de los puntos importantes que los datos revelan: un riesgo latente de corrupción, pues aunque no se identificó siquiera un signo a lo largo de las entrevistas de esta investigación que apuntara en esta dirección, lo cierto es que puede haber quien decida completar ese salario mediante actividades deshonestas o ilegales, aprovechando el cargo que tiene, el acceso a los expedientes o su autoridad de decisión sobre ciertos actos. Por tal motivo, aquí es donde se debe reforzar la política salarial y la necesidad de fortalecer los procesos de desarrollo profesional de la persona que desempeña esta alta responsabilidad.

De manera global, la gráfica siguiente muestra la cantidad de personas servidoras públicas por entidad de gobierno y su nivel salarial.²³

²³ Hubo personas que no brindaron esta información en la Encuesta por lo que no aparecen en la gráfica. No obstante, sí se obtuvo la información en las entrevistas individuales e incluso, se pueden apreciar en las respectivas páginas de transparencia, como es el caso del Poder Judicial del Estado.

Gráfica 29. Niveles salariales del personal en los OIC



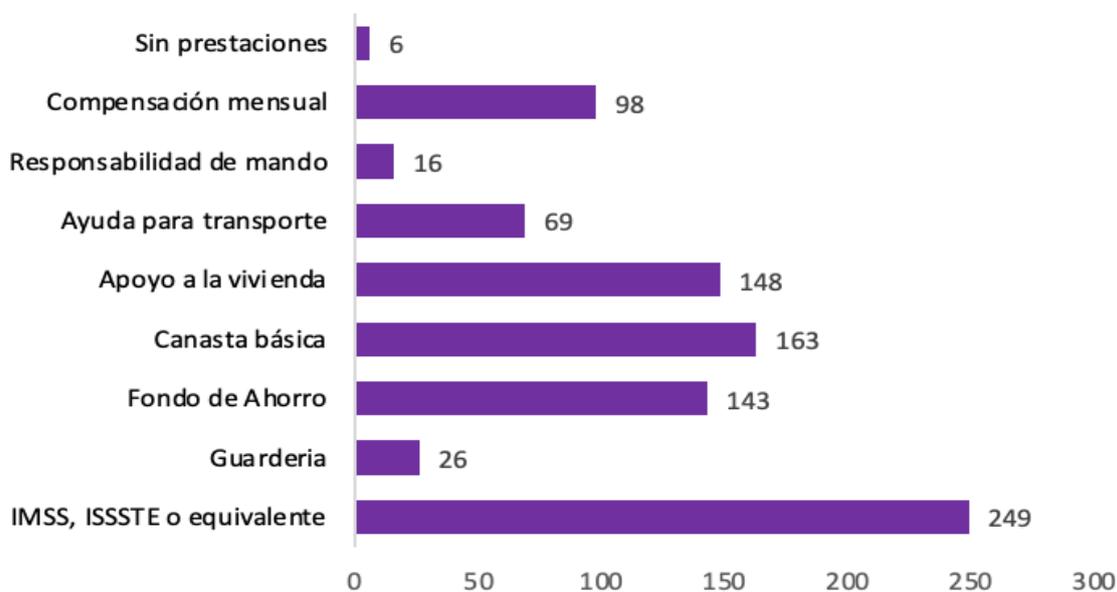
Cabe señalar que 35 personas cumplen con el doble criterio de tener un rango salarial de 5 mil a 10 mil pesos mensuales y trabajar en un OIC con entre una y cinco personas, de las cuales: 30 trabajan en el Poder Ejecutivo, 4 en un OCA y una en el Poder Legislativo. A este grupo de personas en particular, se sugiere realizar un análisis de necesidades y condiciones laborales aún más específico.

Por su parte, 95 personas respondieron que en su institución existe una política de estímulos, reconocimientos, incentivos o premios vinculados a tu desempeño, de las cuales 40 laboran en el ámbito municipal, 9 en un OCA, 37 en el Poder Ejecutivo, una en el Poder Judicial y 8 en el Poder Legislativo, siendo relevante que al indagar al respecto en las entrevistas y grupos focales, la mayoría de las personas hicieron referencia a bonos semestrales que podían percibir o a algún tipo de apoyo para canasta básica, en tanto que únicamente 7 personas respondieron recibir un pago por horas de trabajo extra.

En cuanto a primas salariales, 186 personas dijeron contar con éstas y 86 personas, es decir, un 31,6%, respondieron de manera negativa, de las cuales: 31 trabajan en el gobierno municipal y 39 en el Poder Ejecutivo, en tanto que el resto se encuentran repartidos entre las distintas dependencias.

De manera específica, en cuanto a las prestaciones laborales concretas con las que cuentan las personas que respondieron la encuesta, se identificaron las siguientes:

Gráfica 30. Prestaciones laborales



Cabe señalar que en la Dimensión 4 del presente diagnóstico se analiza a mayor profundidad lo relacionado con la materia de remuneraciones de las personas servidoras públicas en un sentido amplio. Sin embargo, baste enumerar aquí diversos elementos que ya se han expresado para ser atendidos a través de un profundo rediseño de la política de remuneraciones debido a la necesidad de establecer:

1. Salarios que generen atraktividad del puesto y competitividad en el mercado laboral.
2. Salarios conformes con la formación académica y trayectoria profesional de las personas servidoras públicas.
3. Salarios acordes a las cargas laborales y horarios extendidos del personal.
4. Salarios que fortalezcan la retención del talento.
5. Salarios que consideren indicadores económicos como el costo y calidad de vida, la inflación y la media salarial para el tipo de funciones a nivel nacional.
6. Política de estímulos, premios e incentivos para el personal.

Todo esto entendiendo que la retribución económica de las personas servidoras públicas no se restringe al numerario que perciben, sino que las remuneraciones se refieren a todos aquellos elementos que integran las percepciones, como lo son fondos de ahorro, apoyos diversos y claro, como ya se ha señalado, los estímulos, premios e incentivos, no necesariamente en numerario, lo cual dignifica la labor



desempeñada, empodera a las personas e incluso, promueve un reconocimiento a la persona en su desarrollo profesional.

Conocimientos y capacitación

Las personas que ingresan a cualquier puesto del servicio público cumplen ciertos requisitos mínimos establecidos en el perfil de puesto entre los cuales se encuentran las áreas de conocimiento que deben tener. No obstante, a lo largo del ejercicio de su encargo, estos conocimientos se desarrollan a través de habilidades que, a la larga y a través de procesos de formación, darán lugar a la obtención de competencias profesionales.

En el caso del personal que labora en los OIC se podría decir que existen conocimientos, habilidades y competencias que son comunes a las personas que integran este cuerpo de funciones -sean OIC, auditores especiales o comisarios- y que merecen ser integradas en un programa integral de formación.

Este programa del que se habla requiere de una *capacitación inicial* en donde todas las personas que ocupen uno de estos puestos tengan una inducción a la institución donde laboran, al puesto que van a ocupar y a la administración pública estatal o municipal en donde se insertarán.

Al hablar de capacitación inicial se hace referencia principalmente a la *obtención de conocimientos* que les permitan comprender el contexto normativo y programático en el que desempeñarán sus funciones, pero también, los mecanismos de colaboración, trabajo y comunicación al interior del ente al que están adscritos.

Esta capacitación inicial o inductiva deberá fortalecerse a través de una *formación continua* en donde se *desarrollen habilidades*, es decir, donde se movilicen los conocimientos obtenidos en saberes prácticos especializados. Así pues, si en un primer momento se les hizo saber sobre los fundamentos en materia de auditorías o marco normativo, en la formación continua se les desarrollará la capacidad para argumentar jurídicamente, hacer la planeación y ejecución de una auditoría o incluso, incoar un proceso determinado.

Bajo esta perspectiva, se tendría una capacitación generalista a través de la capacitación inicial y una formación especializada que darían origen, de manera conjunta, a un esquema de formación profesionalizante. De manera inicial se tendría siempre una especie de “tronco común” en donde materias como marco normativo, marco programático, ética pública, derechos humanos, perspectiva de género, responsabilidades e inducción a la gestión pública estarían siempre presentes.

Por su parte, en cuanto a una formación continua se podría organizar con base en “especialidades” teniendo así, en materia de responsabilidades, elementos concretos de investigación y substanciación, por señalar un ejemplo; o, en materia de control interno, todas las etapas que lo conforman en el ánimo de instalarlo paulatinamente en sus funciones y en los entes a los que están adscritos.

En este sentido, el Diagnóstico revela que las propias cargas de trabajo derivadas de la falta de personal y la exigencia propia del cargo, afecta la especialización y dificulta que las personas adquieran el conocimiento técnico necesario para abordar áreas específicas.

A lo anterior se suman otras limitantes de formación continua y de calidad ofrecida institucionalmente ya que las personas señalaron en repetidas ocasiones que, si bien es cierto hay capacitación, los cursos se repiten habiéndolos tomado varias veces o incluso, son cursos que no abonan a sus necesidades quitándoles tiempo para poder trabajar.

En casos más graves, han señalado que la falta de formación especializada les llevaría a realizar un cumplimiento parcial de sus funciones, lo cual, en muchos casos, ha conducido a errores en la aplicación de normativas o en la elaboración de auditorías, afectando así la calidad del control y la supervisión en los entes auditados.

Si bien una de las posibles respuestas para mejorar la especialización de perfiles es una revisión y actualización de los perfiles de puesto y una capacitación adecuada, también es cierto que se identificó la existencia de múltiples perfiles altamente capacitados, particularmente en los OIC de los OCA, pero esto depende de múltiples factores.

De hecho, evidencia de lo hasta aquí expresado es la ausencia de una política de profesionalización y de un esquema de carrera que permita a las personas que integran los OIC avanzar y especializarse en su campo. Si bien cada persona logra hacerlo por medios propios o por incentivos de sus colegas o superiores jerárquicos, las contrataciones suelen depender de la disponibilidad de presupuesto y no siempre están basadas en el perfil técnico que requiere el puesto.

La falta de un sistema de profesionalización limita el desarrollo de competencias específicas en el personal, lo cual es esencial para funciones tan complejas como la fiscalización y el control interno. Esto, a su vez, contribuye a la alta rotación de personal, lo cual reduce la retención de talento en los OIC. Estos son problemas constantes en los OIC, de manera muy marcada en el ámbito municipal.

En este punto es importante señalar que un esquema o sistema de profesionalización no se refiere sólo a un programa de capacitación como suele asociarse de manera regular. En realidad, un sistema de profesionalización vincula los procesos administrativos de ingreso, promoción, desarrollo e incluso, separación con procesos de reclutamiento y selección por mérito, progresión de



carrera, evaluación del desempeño y claro, capacitación y formación, incluyendo, sin lugar a duda, la certificación de competencias profesionales.

La falta de un programa de carrera y, en general, de profesionalización desalienta la permanencia del personal, dificulta la retención de talento y no atrae a los mejores perfiles para desempeñar el cargo. En este sentido, uno de los efectos es la rotación de personal, la cual crea discontinuidad en los procesos y dificulta el cumplimiento de las funciones debido a la curva de aprendizaje de los nuevos empleados. La falta de personal calificado limita la especialización y el desarrollo de competencias en áreas fundamentales como auditoría, fiscalización y control interno.

Por otra parte, existe un desajuste entre las responsabilidades y los recursos disponibles en los OIC. La legislación otorga a los OIC múltiples responsabilidades, que incluyen desde auditorías financieras y de control interno hasta funciones de asesoría y seguimiento a programas públicos. Sin embargo, los recursos disponibles, tanto humanos como materiales, no son suficientes tanto en número, como en competencias, para cumplir con este mandato.

Lo anterior genera una disparidad entre las responsabilidades asignadas y los recursos disponibles, así como un incumplimiento estructural de las funciones de los OIC, afectando la percepción y confianza ciudadana, al tiempo que disminuye la capacidad de los OIC para contribuir de manera efectiva al control y transparencia de la administración pública.

En términos cuantitativos, con base en los resultados de la encuesta, en cuanto a certificaciones, especialidad y otros tipos de capacitaciones relacionadas con el tipo de cargo que desempeña, 196 personas (72,1%) dijeron contar con alguna de ellas, destacando:

- Seminario de Auditoría Gubernamental.
- Diplomado en Responsabilidades Administrativas.
- Diplomado en Fiscalización, Diplomado en Ética y Sistema Anticorrupción.
- Planeación y Ejecución de Auditorías a los Fondos y Programas Federalizados.

La gráfica siguiente muestra el número de personas que dijeron recibir capacitación y cursos de actualización en alguno de los estos temas:

Gráfica 31. Capacitación a personas servidoras públicas



Sobre esto, de manera específica se puede señalar lo siguiente: Varias personas afirmaron que los cursos o capacitaciones que se muestran en la gráfica han sido repetitivos y, en muchas ocasiones, ya no tiene sentido volver a tomarlos, incluso, les resta tiempo para hacer su trabajo.

A manera de ejemplo, de manera generalizada, señalaron que los cursos de derechos humanos y género debían trascender la inducción y ser más especializados a la materia que realizan. En este sentido, se les cuestionó si habían tenido algún tipo de curso de planeación presupuestal con perspectiva de género o perspectiva de juventudes -según el ente público en que estaban adscritos- o incluso, uno de identificación de conductas deshonestas o carentes de ética en materia de adquisiciones u obras públicas. En ambos casos señalaron que no y que sería importante tenerlo a nivel no sólo teórico, sino práctico a través de talleres que permitieran identificar casos concretos, es decir, estudios de casos. De la misma manera, se señaló que hacían falta cursos de argumentación e interpretación jurídica que no sean académicos, sino prácticos en situaciones reales que enfrentan.

De manera concreta, los principales temas en los que al personal de los OIC le gustaría actualizarse son:

- Auditoría.
- Argumentación e interpretación jurídica.
- Contabilidad gubernamental.
- Administración pública.



- Política anticorrupción.
- Responsabilidades administrativas.
- Substanciación.
- Técnicas de investigación.
- Transparencia y acceso a la información.

Asimismo, fue interesante descubrir que muchas personas realizan, por su cuenta, estudios en línea de nivel superior, particularmente posgrados, maestrías e incluso doctorados. De igual forma, se cursan diplomados impartidos por colegios de contadores, de abogados y también, en colaboración con otros estados como Chiapas o Aguascalientes.

Al respecto, se recibieron comentarios en el sentido de querer seguir estudiando, de considerar que es indispensable estar actualizados e incluso, algunas personas decidieron estudiar algo totalmente distinto de su formación inicial a fin de cumplir mejor con sus funciones.

Sin embargo, también hubo otro tipo de comentarios: “hago estos estudios sin importar si me va a dar algo a nivel laboral: ya sé que no tendré nada más, esto es algo personal”, “me gustaría que esto se me reconociera en el trabajo, pero pues lo hago a título personal”, “en realidad no tiene ningún impacto en el trabajo ni en mi salario, es más, ni siquiera saben que estoy estudiando”.

Lo anterior fue señalado por personas que realizan estos estudios en línea al terminar no sólo su horario laboral, sino su jornada familiar, teniendo horarios para hacer estos cursos entre 11 pm y 1 o 2 am: “es el tercer turno”, llegaron a afirmar. Algunas otras personas hacen sus cursos en fin de semana y otros más, aseguran querer estudiar algo más pero “¿a qué hora? si apenas puedo con todo el trabajo”, “de por sí con el trabajo que tenemos y luego nos mandan cursos que ya hemos hecho” o incluso, reflejan problemas para cursarlos como “a veces tenemos que tomar cursos en línea y no lo puedo hacer en el trabajo porque no funciona bien el internet... lo tengo que hacer en casa y ya no es con ganas, me quita tiempo para estar con mi familia, pero hay que cumplir.”

Así, si bien es cierto se externó un gran interés en cursar formaciones más especializadas se identificó también la necesidad de reconocimiento en su actualización o formación continua, así como en temas pertinentes para sus funciones y atractivos para su desarrollo de carrera. Ante esto, cabe decir que si no se toman en cuenta estos elementos, se corre el riesgo de apatía hacia la formación o incluso, desgano en los programas formativos al verlo sólo como el cumplimiento de un requisito administrativo y no, como un mecanismo de mejora del desempeño.

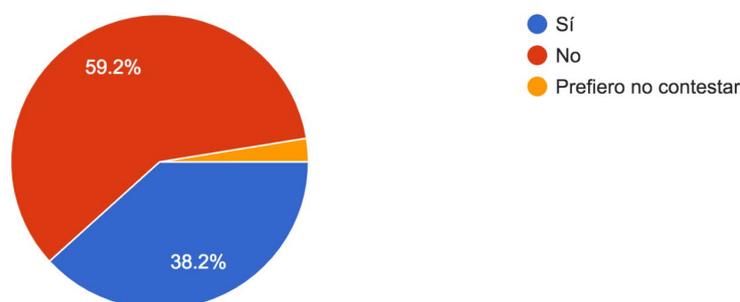
Finalmente, sobre este particular, destacó que 38,2% de las personas aseguró que se les aplica algún tipo de evaluación del desempeño. Empero, al interrogar al respecto de manera más específica, la evaluación a la que se refieren es más de cumplimiento de metas o del plan anual de trabajo, que realmente una evaluación del desempeño con una metodología propia establecida, por lo cual, aquí se ubica claramente una de las recomendaciones y áreas de mejora, la cual, asociada a la formación, es, sin duda alguna, uno de los elementos más importantes para la profesionalización de este cuerpo de funciones.

Condiciones laborales y cultura organizacional

En cuanto a las labores de cuidado que realizan las personas que laboran en los OIC, se hizo énfasis en tres elementos principales: primero, si se tenía a cargo el cuidado de una persona; segundo, el perfil de la persona a la que se le brinda cuidados; y, tercero, el número de horas que dedica a estos cuidados. Lo anterior con la finalidad de tener un panorama general de las actividades que se realizan fuera del horario laboral.

En este sentido, 104 personas dijeron realizar labores de cuidado hacía alguna persona, sin embargo, se incluyen 5 personas más que respondieron de manera negativa y 2 que prefirieron no responder en la primera sección pero que, posteriormente, incluyeron respuestas en el tipo de personas a las que brindan cuidado y el número de horas que dedican a estos cuidados, es decir, un total de 111 respuestas (40,8% del total).

Gráfica 32. Personal del OIC que realiza labores de cuidado



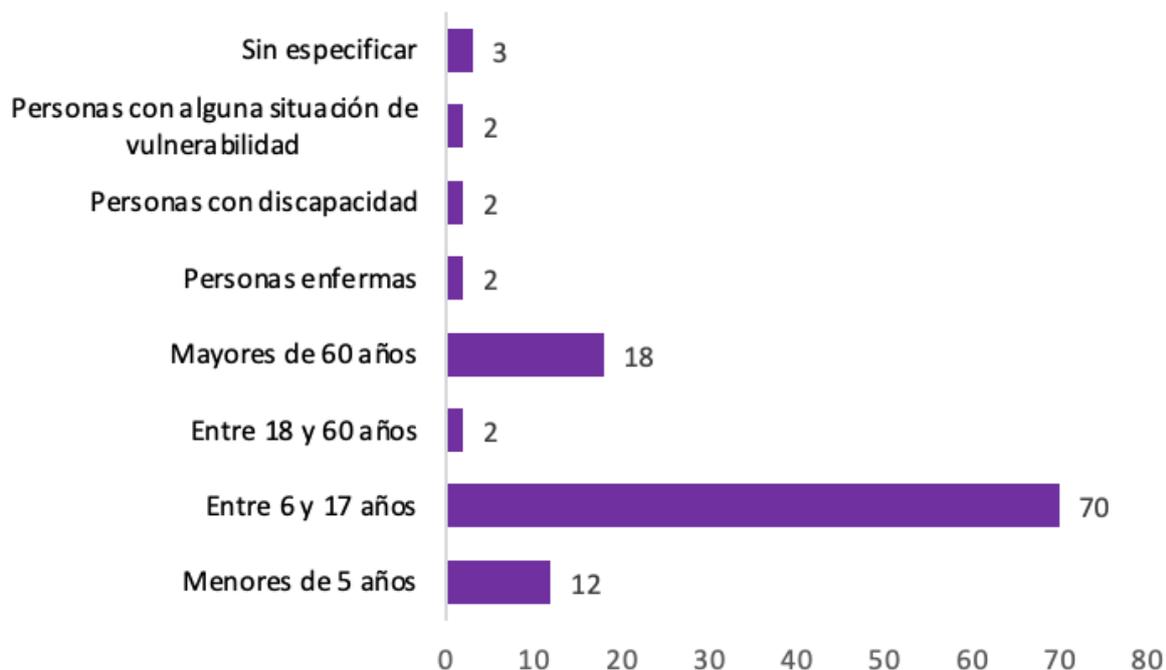
Reflexionando sobre este punto y abundando en ello en las entrevistas y grupos focales, se pudo identificar que muchas personas no habían comprendido bien el punto de las labores de cuidado, de hecho, varias señalaron que tenían a su cuidado personas adultas mayores o incluso, personas con alguna condición de

discapacidad, pero no lo habían señalado porque habían interpretado que la pregunta se refería sólo a descendientes menores de edad.

Esto se refleja claramente en la siguiente gráfica en donde se les cuestionó respecto al perfil de personas a las que se les brinda cuidado. Sin embargo, también es evidencia de una necesaria cultura laboral en donde a las personas servidoras públicas no sólo se les sensibilice en la materia, sino que se les garantice una compatibilidad de horarios para lograr un equilibrio entre vida familiar y vida laboral. En este caso concreto, los cuidados remiten a aspectos de alimentación, salud, convivencia, pero también, ampliando la reflexión, el equilibrio de vida familiar y profesional tiene que ver con tiempos para la convivencia familiar, esparcimiento personal y claro, tiempos suficientes para realizar actividades distintas a las puramente laborales.

Se recomienda, enfáticamente, hacer una revisión de los horarios laborales y, sobre todo, una sensibilización de los mandos directivos respecto a estas labores de cuidado.

Gráfica 33. Personas a las que se les brinda cuidados

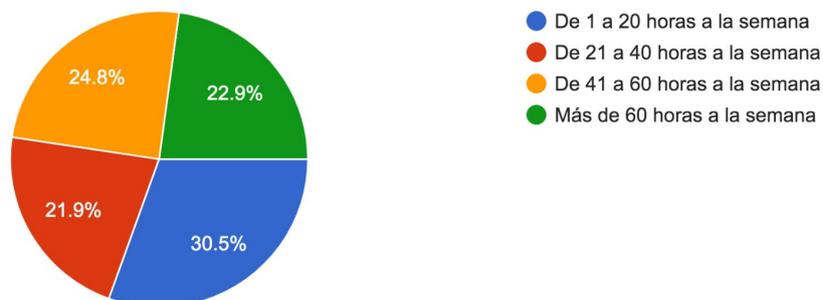


Ahora bien, sobre este panorama de los cuidados que tienen a su cargo las personas de los OIC, es necesario abordar su distribución por sexo, en reconocimiento a los roles y estereotipos de género que persisten en nuestro país y que permean en la realidad de los OIC. Al respecto, de las más de 100 personas que realizan labores de cuidados, el 65% son mujeres y el 35% son hombres.

En general, el tiempo que dedican a los cuidados son los siguientes:

- 32 dedican de 1 a 20 horas a la semana en cuidados.
- 23 dedican de 21 a 40 horas.
- 26 dedican de 41 a 60 horas.
- 24 dedican más de 60 horas a la semana de las cuales la gran mayoría son personas en edad escolar (6-17 años).
- 6 no especificaron.

Gráfica 34. Número de horas a la semana dedicadas a realizar labores de cuidado



En este punto, también fue posible identificar de los datos arrojados por la encuesta que existe una distribución diferenciada por sexo. Del total de personas que dedican:

- De 1 a 20 horas a la semana para los cuidados, el 48% son mujeres.
- De 21 a 40 horas a la semana, el 63% son mujeres.
- De 41 a 60 horas a la semana, el 76% son mujeres.
- Más de 60 horas a la semana, el 73% son mujeres.

Como se puede observar de esta distribución, se constata, en primer lugar, que las mujeres son las que se encargan en mayor proporción de los cuidados, al ser más del 50% en promedio las personas que realizan estas labores. Asimismo, se observa que, a mayor demanda de horas de cuidados destinados a personas que los necesitan, la proporción de mujeres aumenta.

Ahora bien, en el caso de las personas titulares de los OIC, este patrón se reproduce:

- 16 de las 49 personas titulares (32%), tienen a su cargo labores de cuidados. Esta proporción es menor que la cifra para todo el personal de OIC, lo cual podría explicarse, a manera de hipótesis, en la demanda laboral que implica la titularidad de OIC, la cual reduce la capacidad de tiempo que puede dedicarse a otras labores fuera del trabajo.
- De los 16 TOIC que realizan cuidados, 12 son mujeres (75%).
- Los hombres TOIC que indicaron el tiempo dedicado a los cuidados, oscila entre 1 y 40 horas a la semana, mientras que de las mujeres TOIC que realizan estas labores, una dedica de 20 a 40 horas a la semana, y el resto (11) dedican más de 40 horas a la semana.

Finalmente, de las personas que dijeron brindar cuidados, 15 dijeron no contar y 19 señalaron contar parcialmente con las condiciones necesarias para atender los cuidados que las personas tienen a su cargo, incluyendo a las personas titulares en estas respuestas.

Recursos materiales y tecnológicos

Así como las estructuras orgánicas y la falta de personal se presentaron como una demanda constante a lo largo de toda la investigación, otro de los elementos a destacar fueron los recursos materiales y tecnológicos, por lo cual, el equipo consultor considera que es de los puntos más urgentes e importantes por atender.

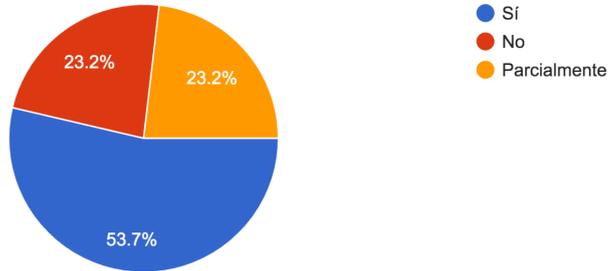
En virtud de lo anterior, en este rubro iniciaremos presentando las respuestas obtenidas en la encuesta para después abundar con los hallazgos obtenidos en las entrevistas y grupos focales.

En cuanto a la infraestructura e instalaciones de los OIC, en la encuesta, cerca del 50% de las personas respondió que éstas no son adecuadas o son parcialmente adecuadas para desempeñar su cargo.

Gráfica 35. Adecuación de la infraestructura

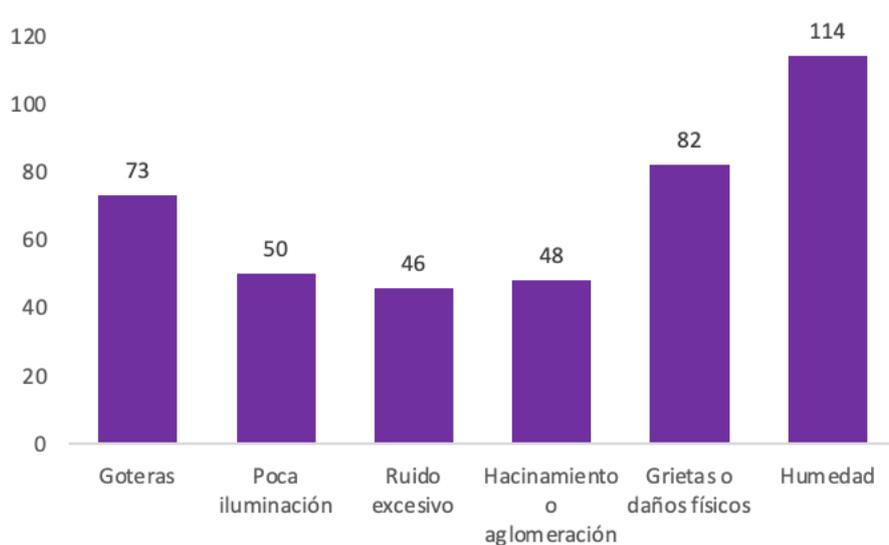
¿La infraestructura e instalaciones en donde laboras es suficiente y adecuada para desempeñar tu cargo?

272 respuestas



Las principales problemáticas señaladas en la encuesta respecto a las instalaciones son:

Gráfica 36. Principales problemáticas dentro de las instalaciones de los OIC

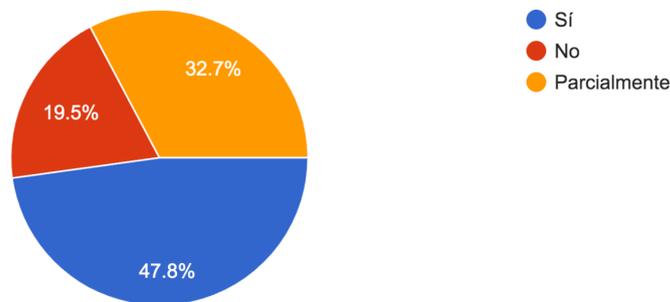


En cuanto a mobiliario y equipo de oficina, el 19,5% de las y los participantes dijeron que no es suficiente o que se encuentra en malas condiciones.

Gráfica 37. Adecuación del equipo y mobiliario de oficina

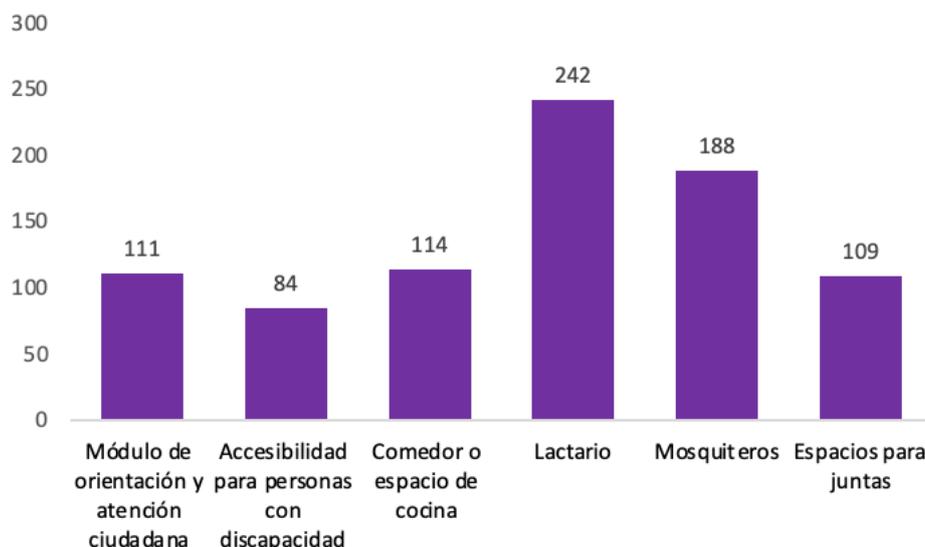
¿El equipo y mobiliario de oficina es suficiente y se encuentra en buenas condiciones?

272 respuestas



Acerca de las condiciones que se brindan a las personas con alguna discapacidad para desempeñar su cargo, 54 personas respondieron que no se ofrecen condiciones adecuadas y 14 que se brindan de manera parcial. Las principales solicitudes son rampas de acceso y elevadores.

Gráfica 38. Principales carencias dentro de las instalaciones de los OIC



En términos del estado y funcionalidad del equipo y recursos tecnológicos con los que se cuenta, algunas de las principales necesidades son: mantenimiento,

actualización y adquisición de laptops, servicio de nube, software especializado, antivirus, firewall y servicio de telefonía celular.

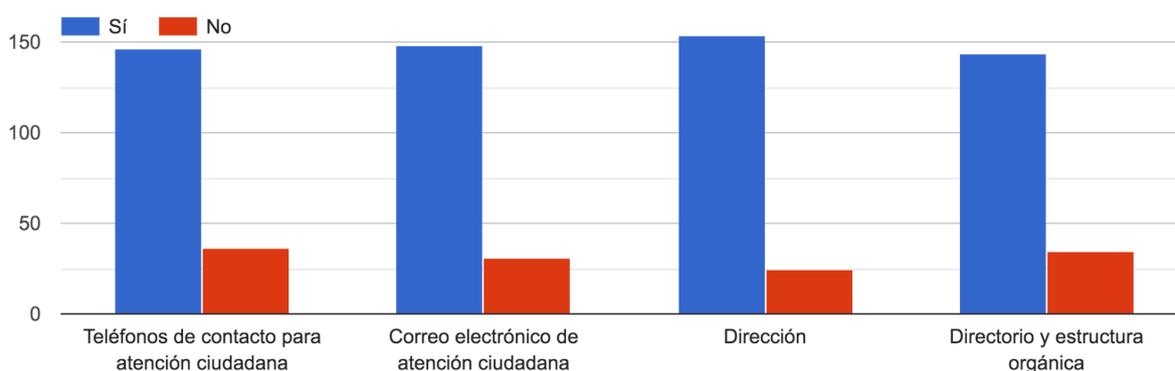
A lo anterior se suma el hecho de que durante las entrevistas se mencionó que el internet de los OIC no siempre es funcional, en ocasiones los equipos de cómputo se comparten, son propios o no son los adecuados para llevar a cabo funciones necesarias para el desempeño de funciones como videoconferencias.

Entre las mayores necesidades de recursos informáticos y tecnológicos se mencionaron: equipo de cómputo funcional y actualizado, internet funcional, distintos tipos de software, servidores o memorias para almacenamiento de información y antivirus. Asimismo, un alto porcentaje de personas (80,4%) considera que es necesario llevar a cabo una actualización urgente o incorporar nuevos sistemas informáticos.

El 58,8% dijo contar con un portal, micrositio o espacio de internet, los cuales, a decir de las personas, cuentan con la siguiente información:

Gráfica 39. Información disponible en portales de internet

En caso afirmativo, el portal/micrositio/espacio tiene disponibles y actualizados los siguientes datos:



Conozcamos ahora los hallazgos obtenidos durante las entrevistas y los grupos focales desde una perspectiva más “orgánica”, es decir, como se pudieron observar, ya que en la encuesta se obtuvieron las respuestas que las personas daban, pero en las entrevistas y grupos focales, también se observaban dichas condiciones y se podía ahondar más en las preguntas conforme se conversaba, de modo tal que “naturalmente” iban apareciendo las diversas realidades en las que laboraban las personas.

Mobiliario, equipo de oficina y transporte

Al hablar de las instalaciones, necesariamente aparece lo relacionado con los recursos materiales, siendo los artículos de primera necesidad sobre los que se les cuestionó, en particular, la papelería.

En el caso del Poder Ejecutivo, se señaló que cada dos meses se recibe papelería para el ejercicio de sus funciones, de igual forma, se especificó que esta entrega de papelería se hace de acuerdo a los requerimientos establecidos en su Programa Anual de Trabajo (PAT). En el caso de los Municipios, se hizo alusión incluso a haber tomado el curso de las “5 S”, lo cual puede ser útil para el uso y aprovechamiento de la papelería y los recursos informáticos.²⁴ Finalmente, en el caso de los OCA, Universidades, así como Poder Legislativo y Poder Judicial, regularmente se hace la solicitud al área correspondiente y se les entrega lo necesario.

No obstante lo anterior, en todos hay coincidencias que uno de los grandes consumibles y que requieren constantemente es el papel. Por ejemplo, los Comisarios señalaron que, tan sólo una carpeta a revisión puede tener más de dos mil fojas, lo cual, evidentemente no van a imprimir, sin embargo, da cuenta del tamaño que pueden tener los documentos a revisar e incluso, la capacidad que implica esto para un envío vía correo electrónico.

De igual forma, el papel es utilizado para hacer trípticos informativos respecto a temas tales como las declaraciones patrimoniales y eso implica no sólo el gasto de papel sino de tinta, siendo éste otro de los grandes consumibles. De hecho, este concepto de papelería es uno de los indispensables en la conformación del presupuesto de los OIC, lo cual resulta comprensible.

No obstante, los paquetes de papeles que les dan a los OIC no son suficientes. Si pensamos en el ejemplo que hemos dado antes con relación a las carpetas de órganos de gobierno, resulta, a todas luces insuficiente, la entrega de paquetes de 100 o 200 hojas para todo el trabajo que se tiene que hacer.

Esto nos lleva a una constante en prácticamente la totalidad de los OIC: del salario de los Titulares sale el dinero para comprar recursos materiales. En efecto, una gran mayoría de los titulares de los OIC aporta de su propio salario para comprar

²⁴ Esta metodología se basa en la gestión del lugar de trabajo para mejorar la eficiencia y reducir el desperdicio de los recursos con que se cuenta. Su nombre viene de los términos japoneses: Seiri (clasificación), seiton (orden), seiso (limpieza), seiketsu (estandarización) y shitsuke (disciplina). <https://gadebs.es/blog/actualidad/las-5s-japonesas-para-ser-mas-productivo/#:~:text=Lo%20llaman%20las%20%C2%AB5S%C2%BB%2C>

papelería, además de otro tipo de insumos necesarios para el trabajo en sus oficinas, tales como sillas y reparación de escritorios, sin contar la cooperación que se hace en el área para comprar garrafones de agua o incluso, en los casos más graves, material de limpieza tales como detergentes, jabones, jergas, escobas e incluso, papel de baño.

Estos casos -detectados en algunos municipios y Poder Ejecutivo- demuestran las grandes necesidades que se tienen en el día a día, constituyendo una prueba clara de la precarización de las condiciones de trabajo, pero también evidencian el gran compromiso de las personas por llevar a cabo su trabajo.

Debe señalarse que hubo personas que al cuestionárseles al respecto, hicieron notar que ya daban por hecho que era parte del trabajo “entrarle con esos gastos”, diciéndonos incluso “ya lo tenemos presupuestado”, pero no por la institución, sino por ellos mismos que sabían que como Titulares es algo que saben que les toca asumir.

Fue una gran sorpresa, para el grupo consultor encontrar, en los OIC del Poder Ejecutivo e incluso entre personal de estructura adscrito directamente a SECOES, que no contaban con sillas adecuadas, funcionales y cómodas para el trabajo a realizar. Se pudo constatar que hubo quien tenía una silla sin respaldo y recargaba su espalda en la pared de su lugar de trabajo. Otra persona más que señaló tener conocimiento de una persona, compañera de trabajo, que había sufrido un accidente en una silla que se rompió al estar sentada cayéndose hacia atrás y “de milagro no le pasó nada más”.

Se supo de no pocos casos a nivel municipal y del Poder Ejecutivo, del gasto que hicieron Titulares de OIC para comprar sillas, escritorios o pantallas de computadora sin importarles que eso saliera de sus remuneraciones o incluso, que se quedara en el OIC incluso cuando ya no estuvieran en el cargo: “es parte de mi aportación”, “eso también es parte del granito de arena que uno deja”.

Resulta difícil no empatizar con esta actitud de servicio y a la vez, tomar distancia para no romantizar la precarización. Es claro que hay un compromiso profundo con el servicio público, pero no puede ser a costa de las condiciones materiales laborales.

En este sentido, muchos OIC del Poder Ejecutivo tienen muebles que son propiedad del ente público al que están adscritos, si acaso una silla o un escritorio se encuentran inventariados en SECOES. Además, al verlos durante las entrevistas, se pudo conocer el estado que guardan, la mayoría son viejos, poco funcionales e incluso no sirven como deberían servir: los cajones de los escritorios o archiveros se traban, no cierran con llave, las sillas tienen cojines que compraron porque tienen

ya los resortes o estructura expuesta, computadoras armadas a partir de piezas de varios equipos.

Al lado de ello, preguntar respecto a la existencia de un comedor, un frigobar o un horno de microondas podría parecer un exceso, algo suntuoso, siendo que, la mayoría de las personas como precisamente en su lugar de trabajo al no contar con un área específica de comida y menos aún con los recursos para comer al exterior. No obstante, la mayoría ha comprado estos aditamentos haciendo una cooperación o aportación entre el equipo de trabajo o incluso, entre las áreas que comparten el lugar de trabajo.

Al consultarse sobre botiquín de primeros auxilios la mayoría no está al tanto del mismo y si acaso, señalaron tener, a título personal, medicamentos para el dolor de cabeza, el resfriado, el dolor de estómago, pero nada realmente formalizado.

Así pues, con estos elementos, resulta claro que al hablar de esta Dimensión 3 relativa a recursos humanos, materiales e informáticos, el camino aún es arduo y requiere un fortalecimiento presupuestal, pero también de diseño para conocer las necesidades y la mejor forma de hacer la dispersión de estos insumos.

En este sentido, pocos OIC cuentan con un vehículo asignado o con la posibilidad de solicitar uno, lo cual hace que usen el servicio público de transporte o usen sus propios vehículos. En ambos casos, deben asumir el costo correspondiente, sea este el pasaje, sea el combustible.

Quien tiene vehículo asignado generalmente se encuentra en buenas condiciones y cuenta con seguro vehicular. Sin embargo, se reitera, que son los menos. Los demás deben solicitarlo con antelación considerando que puede ser que no se les asigne o, de plano, prefieren usar su vehículo.

En este punto pensemos entonces en la cantidad de notificaciones que los OIC tienen que hacer o las visitas de campo al lugar donde se está desarrollando obra pública; o incluso, los desplazamientos a una reunión con SECOES o con la propia Comisión Permanente de Contralores del Estado; o aquellos que tienen que supervisar otras instituciones fuera del municipio donde habitan.

Piénsese esta situación: Un OIC del Ejecutivo es llamado a acuerdo a la SECOES, se tiene que desplazar hacia allá en su vehículo. El camino le toma tiempo y combustible. Llega a la hora indicada, espera algunos minutos más de lo considerado y cuando tiene la reunión, ésta no tarda más de 10 o 15 minutos. ¿No sería más funcional y económico haberlo hecho vía telefónica o por videollamada?

Pues bien, esta es una de las tantas situaciones que nos señalaron en donde se evidencia una inversión de tiempo, dinero y esfuerzo que podría haber sido utilizado para otras más de las tantas funciones que tienen que atender.

¿Y si a eso se le suman otras funciones como la supervisión de obra pública? ¿Con qué materiales o instrumentos se deben hacer las mediciones? ¿Se cuenta con ellos y con el personal capacitado para ello? Si no es así, ¿qué se hace al respecto, cómo se solventa?

En fin, es indispensable tener un rediseño a nivel presupuestal y de ministración de recursos que atienda estas grandes carencias que se tienen y que constituyen una cultura laboral que, no obstante, funciona. Pero esto no quiere decir que sea adecuada. Las personas se han acostumbrado a trabajar bajo estas condiciones, pero no corresponde a la dignidad que debe tener un lugar de trabajo, ni a los parámetros de seguridad, funcionalidad y calidad del servicio.

Espacios físicos y condiciones de infraestructura

El lugar físico de trabajo requiere tener condiciones de accesibilidad, seguridad, suficiencia de espacios, idoneidad para las funciones y, sobre todo, dignidad laboral. De hecho, en diversas administraciones, existen incluso manuales técnicos que regulan el tamaño de la superficie que debe tener cada espacio físico con relación a elementos de accesibilidad o incluso, jerarquía de los ocupantes de dicho lugar.

No obstante lo anterior, aquí encontramos otro de los grandes rubros a mejorar, pero también uno de los aspectos con mayor diversidad. Si iniciamos con los municipios se debe señalar que en tanto algunos son grandes a nivel de estructura orgánica y de puestos, y cuentan, además con instalaciones más que adecuadas y suficientes para su propio funcionamiento, como es el caso de Benito Juárez, o algunos otros con instalaciones nuevas o renovadas como Puerto Morelos y Solidaridad, hay otros más que están en una situación de necesidad mayor, como es el caso de Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, José Ma. Morelos y Felipe Carrillo Puerto.

Al hablar de instalaciones con todos los OIC, se consideró desde la señalética que identificara claramente la ubicación de la oficina del OIC -incluyendo braille u otro tipo de señalamiento-, la existencia de rampas y elevadores, hasta la ubicación física de las propias oficinas, la seguridad en torno a los inmuebles y la existencia de lactarios, comedores, espacios para estacionamiento, archivo, baños y aditamentos tales como aire acondicionado, mosquiteros, agua corriente, agua potable y claro, espacios propios y exclusivos para el OIC.

Las realidades fueron diversas, las necesidades son mayores y la capacidad de adaptación de las personas a los espacios y recursos existentes, es notable. A continuación se presentan algunos de los hallazgos.

Al preguntar respecto a la amplitud o no de los espacios, la inmensa mayoría señaló que es muy limitado el espacio, pero incluso así, llegan a atender a las personas en su lugar de trabajo. “A veces vienen 3 o 5 personas y tenemos que juntar sillas de varias oficinas que nos las prestan y vemos cómo le hacemos para caber”. En evidencia de circunstancias esto demuestra la dificultad para guardar la confidencialidad y secrecía de lo que se habla durante las reuniones o incluso, si se tienen que hacer diligencias.

En otros casos, nos señalaron que por protección civil no se puede ampliar el tamaño de las oficinas o, al ser edificios antiguos, no se puede modificar la estructura, pero esto conlleva que tenga humedad el edificio, generando moho y “un olor que nos molesta”. Otros más señalaron que las oficinas las comparten con su equipo de trabajo y no hay privacidad pues todos están en la misma oficina e incluso para hablar por teléfono, se escucha todo, aún más en las sesiones en línea.

De hecho, se identificaron varios casos de quien comparte el espacio de trabajo con otras áreas, las cuales pueden ser las propias áreas auditadas, generando así un conflicto respecto a las actuaciones que se realizan, la salvaguarda de los documentos que manejan e incluso, la confidencialidad de los actos y acuerdos que emiten.

En la mayoría de los casos, no se cuenta con un área específica de archivo, generando que la gente tuviera apiladas cajas de documentos en sus áreas de trabajo, situación que fue constatada durante las sesiones en línea al solicitar se mostrara en la cámara su lugar de trabajo. Se pudieron apreciar expedientes apilados en mesas, escritorios, estanterías, abajo de los escritorios, encima de sillas y, por ende, sin medidas adecuadas de seguridad y confidencialidad. Los casos más graves fueron aquellos que señalaron que durante las lluvias que afectaron a Chetumal de manera severa los meses anteriores, habían tenido que “rescatar” expedientes que se habían mojado, pues había goteras en las oficinas.

Durante las videollamadas realizadas se apreció también, en varias de las oficinas que el cableado no estaba cubierto ya que se veían los cables expuestos en las paredes o incluso, los enchufes mal instalados.

Asimismo, se constató en varios casos que la “oficina” del OIC no era tal, sino una especie de cubículo improvisado con mamparas en una esquina de un gran espacio de oficina compartido con otras áreas. Llamó la atención que, en este caso en particular, la persona, delante de su escritorio, a poco más de un metro de

distancia, el escritorio de su asistente, de modo tal que para entrar o salir de su espacio de trabajo, tenía que solicitarle a la persona moverse para poder hacerlo, lo cual es contrario no sólo a toda comodidad o funcionalidad, sino incluso, a cualquier norma de protección civil.

De igual forma, hubo otra persona que al ver su espacio de trabajo se identificó que estaba ubicada en un edificio que no era el de las instalaciones del ente público al que estaba adscrita, ya que en el mismo “no había espacio para el OIC”, por lo que tenían que estar en otro inmueble. Adicional a esto, se pudo constatar que estaba en un espacio que no era tampoco una oficina, tenía, igualmente, una especie de mamparas que les daban cierta privacidad, pero estaban justo la lado de las escalinatas de un edificio, por lo cual, prácticamente estaban en el paso de la gente en un espacio totalmente improvisado.

De manera adicional, se constató que la persona entrevistada tenía un gran ventanal sin persianas o cortinas detrás suyo, por lo cual se le preguntó si no le afectaba el calor y señaló que sí, pero que ahí tenía buena señal de internet.

Estas situaciones, lamentablemente fueron la constante entre los OIC, las excepciones fueron, nuevamente en los OCA, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, en donde sí se cuenta con espacios adecuados para el desempeño de sus funciones aunque se señaló la necesidad de contar con lugares específicos para las audiencias, ya que, de manera general, éstas se llevan a cabo en la oficina de la persona Titular, al ser la que cuenta con la posibilidad de mantenerse cerrada y tener cierta privacidad.

No obstante, señalaron igualmente la falta de espacios suficientes y adecuados para la salvaguarda del archivo y, una constante en casi todos los entes públicos estudiados fue la existencia de rampas para personas con movilidad reducida, pero ausencia de elevadores cuando, en muchos casos, los OIC se encontraban en un primer o segundo piso. En tales casos, las personas servidoras públicas bajaban a atender a la persona, pero sin las mismas condiciones en que podrían hacerlo en su espacio de trabajo.

En cuanto a los municipios, los que mejores condiciones tienen son Benito Juárez y Solidaridad, seguidos de Puerto Morelos, Tulum, Cozumel, Isla Mujeres y Bacalar. De nueva cuenta, los municipios con más necesidades son Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos.

A este respecto, una declaración obtenida fue “Quintana Roo son dos diferentes, la zona norte y la zona sur. Yo he trabajado en ambos y son dos mundos. En la zona sur es una precariedad impresionante. En Othón. P. Blanco es algo tremendo. Se viven carencias tales como falta de hojas, lapiceros, ya no digo las instalaciones.”

Cabe señalar que quien hizo esta declaración no labora en el municipio al que hace referencia.

“Tenemos una situación muy precaria” fue otra de las declaraciones más concretas que se tuvo al indagar respecto a las instalaciones, en específico la existencia de extintores, botiquín, enfermería, estacionamiento, aire acondicionado, garrafones de agua, comedores.

Incluso, es de destacar que siempre se preguntó también sobre la existencia de lactarios obteniendo respuestas de toda índole: Aquellas que reconocían que existía, “pero en el edificio de SECOES, no aquí” hasta quienes decían “tengo conocimiento que había uno, pero creo que ya no” o incluso quien mostró que no sabía a qué nos referíamos con “lactario”, lo cual habla de la necesidad no sólo de concientizar a este respecto, sino de instalar una cultura laboral inclusiva,

De hecho, al preguntar sobre la señalética para ubicar dónde se encontraba la oficina del OIC la mayoría señaló que sí estaba debidamente señalado, otros más mostraron letreros que habían impreso ellos mismos y habían pegado en su puerta o, algunas otras personas señalaron que aunque no estuviera señalado, confiaban en que los “polis” de la entrada le dijeran a la gente dónde estaban.

En este punto, nuevamente es importante recalcar la importancia de tener actualizados los datos de contacto en internet para que la ciudadanía pueda acercarse a los OIC. Si los entes públicos ya los reconocen como asesores u órganos a los cuales se pueden acercar para consulta, la ciudadanía también tiene que hacerlo y el primer punto para ello es la identificación clara de sus datos de contacto. Recordemos que políticas públicas muy bien diseñadas, llegan a fallar en su implementación precisamente por el “efecto ventanilla”, es decir, cuando las personas acuden a la institución y las orientar de manera errónea las personas que atienden en las ventanillas, generando frustración en la gente al no haber obtenido la atención deseada.

Finalmente, este apartado estaría incompleto si no se reconociera la existencia y labor del programa “Excelencia en el Servicio Público del Poder Ejecutivo del Estado”, el cual busca, precisamente, mejorar la atención y la seguridad del servicio público en las oficinas gubernamentales, el cual, entre sus parámetros de evaluación se encuentran: ubicación, accesibilidad y directorio institucional; señalética; trámites y servicios; documentos institucionales; letreros informativos entre otros que se abordan también a lo largo de este documento.²⁵

²⁵ Acuerdo por el que se establece el programa denominado “Excelencia en el servicio público” en el ámbito de competencia de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial, Quintana Roo, Diciembre 07 de 2022. Descargable en: <http://excelenciaenelserviciopublico.groo.gob.mx/portal/LineaminetosESP-2023.pdf>

Este programa ha sido mencionado en innumerables ocasiones a lo largo del presente Diagnóstico como una de las buenas prácticas que han mejorado las condiciones existentes en esta materia al interior de la administración pública del Estado, por lo que se recomienda fortalecerlo y, en su caso, realizar una evaluación de sus efectos y beneficios para, en su caso, promover alguna mejora ya que no obstante el reconocimiento que se le da entre las personas servidoras públicas, resulta claro, que aún no se logra mejorar las condiciones de trabajo de todas ellas, especialmente, de los OIC.

Condiciones de acceso y uso a las tecnologías de la información

Así pues, de inicio, se identificó que en muchos casos, la conexión a internet era mala. Algunas entrevistas tuvieron que suspenderse y reprogramarse a causa de una mala conexión de internet, otras más tuvieron que hacerse en partes, algunos más nos decían: “me voy a cambiar de lugar a ver si agarro mejor señal”, “voy a cambiar de equipo”, “voy a apagar mi imagen a ver si me oigo mejor”, “voy a desconectarme del wifi y usar los datos de mi celular”, “me vine mejor a mi casa porque aquí mi internet funciona mejor”, “prefiero estar en mi casa porque así no se corta la señal”.

Incluso, uno de los casos más complejos fue aquel en que se unieron dos problemáticas: la mala señal de internet y el carácter obsoleto del equipo de cómputo en el cual se conectaron las personas. Literalmente, se observó a las personas levantar la computadora, cambiar de oficina, acercarse a la pantalla para que el micrófono captara bien su voz, agacharse con la computadora para que sirviera, en fin... una serie de situaciones que dificultaron sobremanera la conversación, lo cual motivó preguntarles a todas estas personas lo siguiente: “¿Así trabajan cotidianamente?, ¿Cómo le hacen para estar en sesiones a distancia en estas condiciones?”

Pongámonos en su lugar, imaginemos que somos los OIC o los comisarios que tenemos que estar presentes en una sesión de órgano de gobierno que se celebra a distancia: No escuchamos bien lo que se dice, no vemos bien quién está hablando, pero, lo que es peor, llega el momento de hablar y dar nuestras observaciones y nadie nos puede escuchar por los problemas que acabamos de enumerar... Lo menos que podremos sentir será frustración por no poder hacer nuestro trabajo como debe ser, lo siguiente, probablemente será coraje e incluso, temor de ser señalado por no cumplir con las funciones encomendadas.

“¿Y cómo hacen si les pasa eso en una sesión?”, se les cuestionó, a lo que respondieron que las veces que les ha pasado han tenido que enviar por escrito sus observaciones pero “no es lo mismo, en ese momento si yo quiero hacer un señalamiento de lo que se está diciendo no puedo hacerlo, es frustrante”.

Hay OIC que no sólo revisan a un solo ente, lo cual, vinculado al problema de no contar con viáticos, la única forma que tienen de hacer esas revisiones es vía videollamada y entonces, nuevamente, el mismo problema. “No es falta de capacidad, es falta de recursos. ¿Cómo voy a supervisarlos si no tengo recursos para ir y luego resulta que tampoco tengo recursos para usar una buena computadora y hablar por videollamada?”. De hecho, hay ocasiones en que se tienen que atender sesiones al mismo tiempo y no hay computadoras suficientes para hacerlo o incluso, hay computadoras que no tienen cámara o tienen fallas de audio.

Sistema de gestión de riesgos y control interno (disponibilidad y uso de sistemas, software y medios informáticos empleados para el desempeño de las funciones de control interno)

Iniciemos con dos elementos: la calidad y actualización del equipo de cómputo. Se nos hizo saber que hay un gran problema con la obsolescencia de las computadoras. La inmensa mayoría son obsoletas, no funcionan o “se traban y no sirven”. Ante esto, una gran cantidad de personas optan por usar sus propios equipos de cómputo, es decir, equipos de su propiedad ya que los oficiales: “están bien viejos”, “ya no sirven”, “están obsoletos”, “nos crean más problemas de lo que nos ayudan”.

En ese sentido, se identificó que este problema lo tienen todos los OIC en todos los niveles de gobierno a excepción de los OIC de ciertos OCA y del Poder Legislativo y Judicial. La situación más grave es de personas adscritas a los OIC que no tienen siquiera computadora y los entes a los que están adscritos les dan alguna pero regularmente no es funcional o incluso, los titulares de OIC reconocen que estas personas llevan también sus computadoras personales y si se llegasen a descomponer, ellos pagan de sus propios recursos la compostura.

¿Realmente nos podemos imaginar esta situación? ¿Una labor en nuestra primera y primordial herramienta de trabajo no exista o, si existe, no sea funcional? ¿Cómo trabajar en un mundo donde todo pasa por las telecomunicaciones y la interconectividad en redes?

Se cuestionó a varios actores a este respecto y dependiendo su posición en las estructuras las respuestas y observaciones fueron variadas. En primera instancia tanto mandos directivos como el personal de los OIC reconocen la existencia de este problema, pero también coinciden en la falta de recursos para poder atenderlo. En este sentido, algunos comentarios que ilustran la situación son los siguientes: “Es un costo muy elevado hacer un cambio de todos los equipos, sin embargo se está trabajando en ello”, “Nos asignaron nuevos equipos, pero sólo nos dieron uno el año pasado y otro este año, así que se los di a mi gente para que ellos lo utilicen y yo sigo con el mío personal”, “Nos dieron una computadora pero no

salió buena, hemos tenido que llevarla a arreglar varias veces”, “Tenemos equipo ‘nuevo’, pero tampoco nos sirve para todo lo que necesitamos”.

Al preguntar justamente sobre las necesidades de equipo y software se dijo que requieren equipo de cómputo actualizado, “el que sea que nos den, laptop o de escritorio”; multifuncionales (impresoras, escaner, copiadoras) y reflexionando de manera más profunda, se identificó que no hay, en la inmensa mayoría de los casos, servidores propios para almacenar la información que maneja el OIC, lo cual nos llevó a problemas aún más comunes: los correos electrónicos y los sistemas informáticos para llevar a cabo tareas como las entregas recepción o las declaraciones patrimoniales.

En el caso de los correos electrónicos la constante es no tener correos electrónicos institucionales, la gran mayoría utilizan correos electrónicos con terminaciones “gmail”, “yahoo”, “hotmail”, entre otros, debido, según sus palabras a que los institucionales “nadie los usa”, “no tienen capacidad”, “se saturan muy rápido”. Hubo quien señaló que sí recordaba tener un correo institucional pero no haberlo abierto más que una sola vez.

Esta situación conlleva diversas problemáticas, algunas de las cuales se analizarán en la Dimensión 4, al hablar del presupuesto. Sin embargo, valga decir ahora que algunas de estas radican en la confidencialidad de la información, el manejo de la misma y también, la confianza que inspiran hacia la ciudadanía.

Para ilustrar lo anterior, agreguemos una situación adicional: los portales de internet. El equipo consultor se dio a la tarea de mapear a todos los OIC motivo de esta investigación obteniendo las siguientes conclusiones:

1. Es extremadamente difícil encontrar en línea los datos de contacto que incluyeran nombre, teléfono, correo electrónico y dirección de las personas titulares de OIC y del personal integrante de las oficinas.
2. En los casos en que se encontró información, la mayoría de las veces estaban desactualizados, eran datos erróneos o, incluso, tenían correos electrónicos que los propios OIC afirmaron desconocer, entre ellos, algunos con dominio presuntamente institucional.
3. Se encontraron datos contradictorios al “googlearlos” y compararlos con los datos obtenidos en el portal de transparencia de la institución y en la Plataforma Nacional de Transparencia. Es decir, se podían encontrar hasta tres datos distintos según el lugar en donde se hiciera la búsqueda.

Como se podrá dar cuenta el lector, esto impide la transparencia y la rendición de cuentas, pero también inhibe el acercamiento de la ciudadanía y abona a la desconfianza. A lo anterior, añádase que la búsqueda la hizo un grupo consultor

con amplia experiencia en el servicio público y en la revisión de información gubernamental. ¿Qué pasará con cualquier ciudadano que no tenga esa experiencia? Probablemente nunca encuentre la información y se dará por vencido.

Imagínese que aparece un correo electrónico institucional y se decide escribir al mismo y en el mejor de los casos, el correo se rebota por la saturación de la dirección a donde se escribió; pero en el peor de los casos, el correo se recibe y, sin embargo, la dirección electrónica no está en uso o no es consultada por la persona que debería hacerlo.

Otra de las razones que se nos dio a este respecto fue que tener un correo electrónico institucional y adquirir los dominios era muy oneroso, razón por la cual no se contrataba “y además la gente no está acostumbrada a usarlos”. ¿Qué pasa con tener información pública, con datos personales, confidenciales, en plataformas de origen extranjero? ¿Cómo se garantiza el resguardo de esos datos?

Lamentablemente esta situación no se restringe sólo a los OIC, sino que es una práctica común en el sector público del Estado en donde incluso los comprobantes del pago de impuestos, derechos o aprovechamientos se envían a direcciones de correo electrónico con ese tipo de terminaciones. ¿Qué confianza inspirará a un contribuyente ver que sus comprobantes se deben enviar a un correo terminación gmail, yahoo o hotmail? ¿No podría prestarse esto a extorsiones o simulaciones?

Así pues, sumando problemas de conectividad, equipos obsoletos e insuficientes, portales electrónicos desactualizados, correos electrónicos no institucionales, resulta claro que es urgente y prioritario desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades tecnológicas para los OIC.

Se identificaron situaciones en donde las personas tomaron las entrevistas de esta investigación desde sus teléfonos celulares haciendo uso de sus datos personales. Otros más nos comentaron que ya no habían líneas de teléfono fijo, por lo cual no sólo usaban sus números celulares personales, sino que incluso, en comunicaciones oficiales, ese era el número telefónico que se transmitía a la ciudadanía, algo totalmente fuera de una práctica oficial pues les generaba llamadas no sólo en horario fuera de trabajo, sino incluso cuando ya habían cambiado de puesto y les pedían atender algo de un cargo anterior.

Al preguntarse sobre cómo resolvían estas situaciones, algunos afirmaron incluso “cooperarse” para contratar su propio servicio de internet o un amplificador de señal o “router” para mejorar su señal. Otros señalaron que “tenemos la fortuna de llevarnos bien con los de informática y si tenemos un problema nos ayudan o nos dejan usar alguno de sus equipos”. Algunos otros, como ya hemos dicho antes,

prefieren irse a sus casas a trabajar con una buena señal o, de plano, hay quienes nos dijeron “ya nos acostumbramos a estar así”, “ya nos resignamos, es un problema que sabemos que no se puede hacer más”, sea por la ubicación geográfica o por condiciones técnicas generales en el área en donde están ubicados (zona del aeropuerto), generándoles, en sus propias palabras, frustración: “es angustiante”.

Cabe señalar que hay sesiones que son presenciales en Chetumal, pero hay algunas otras que, por la distancia a recorrer se realizan en línea, lo cual afecta el desempeño de las personas a causa del internet. “Se requeriría un internet independiente para el OIC, con suficiente capacidad, equipos con capacidad técnica. Hay veces que tengo que hacer las observaciones en el chat de la videollamada porque no puedo hablar y no es lo mismo. Incluso me he dado cuenta que cuando es así, ‘se hacen locos’ para responder la observación exacta.”

La manera en que llegan a solventar esto es enviando sus observaciones de manera previa a la reunión, en lo cual apoya el Comisario a través de la tarjeta de observaciones. Pero si durante la sesión hay algo que tengan que observar les resulta muy complicado por las razones antes expuestas.

Para concluir con este apartado, hay que recordar que varias personas nos señalaron haber comprado monitores de computadora o incluso, haber pagado de su bolsillo, reparaciones para los equipos de cómputo. Al preguntar si habían solicitado reembolso de esos gastos nos decían “sonriendo” que no, que sabían que eso no pasaría como gasto y que de todas maneras lo hacían porque era necesario.

De igual forma, hubo quien señaló que tenían equipos en comodato por universidades o instancias que dieron de baja sus bienes, pero que evidentemente ya no eran funcionales, aunque ellos aprovechaban como podían. “Cuando nos dan equipo, nos dan uno o dos y se los damos al personal que más lo necesita” y, generalmente, los titulares de las áreas o los OIC son los que quedan en la “lista de espera”.

Otro elemento adicional lo constituyen los candados o bloqueos a ciertas páginas que resultan importantes para el trabajo de los OIC o su capacitación, como lo puede ser el portal de youtube, pues varias capacitaciones remiten a videos contenidos en dicha plataforma y no pueden verlos por estar bloqueados en su institución, lo que hace que tengan que verlos en su celular con sus datos o esperar a verlos en su caso, quitándoles tiempo de convivencia con su familia.

Así pues, vemos aquí una merma más del salario de las personas y un desafío constante en su labor, la cual puede verse constreñida a hacer lo que se pueda con los medios existentes. Sin duda alguna, si pensamos en un área que requiera

fortalecer las capacidades institucionales de los OIC, esta es la que tendría que tener prioridad de manera aparejada con las estructuras orgánicas dotadas de más personal.

Dimensión 4. Recursos y gestión financiera

Analizar el tema presupuestal en cualquier organización gubernamental remite a conceptos relacionados con la planeación, la programación, la implementación, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas para el debido ejercicio de los recursos públicos.

Bajo esta concepción, resulta claro que se debe trascender la idea de la mera comprobación del gasto, del uso de los recursos financieros, para llegar a la verificación de los logros que se obtienen en los diversos programas de gobierno. De la misma forma, es evidente que estos recursos sostienen también las remuneraciones de las personas servidoras públicas y les brindan los elementos suficientes para poder ejercer sus funciones con salarios y condiciones de ejercicio dignas.

A este respecto, es justo recordar que en materia presupuestal, nuestro país se encuentra, actualmente, entre dos conceptos de suma importancia: el llamado Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la denominada “austeridad republicana” como política de Estado. Ambos conceptos –el primero basado en una metodología e inserto en una concepción vinculada a la Gestión Pública–, determinan el manejo de las finanzas públicas y tienen efectos directos en el ejercicio del poder público.

Teniendo esto en mente, la presente investigación tuvo como puntos de referencia para analizar esta Dimensión dos elementos observables: 1. Lo relativo al presupuesto aprobado, ejercido, devengado, modificado y pagado; y, 2. Los procesos y procedimientos para la gestión de los recursos financieros.

Es necesario aclarar que, al estar estos elementos más orientados a un aspecto de tipo contable, el presente Diagnóstico buscó atender cuestionamientos que tienen que ver con la suficiencia del presupuesto, la participación de los OIC en la determinación del mismo, la existencia misma del presupuesto destinado a los OIC y, a partir de ello, saber si ellos lo ejercen de manera directa o, de no ser así, cómo se realiza la ministración de recursos para su funcionamiento. Es decir, en esta Dimensión se buscó entender cuál era el presupuesto destinado a los OIC, su manejo, sus necesidades y, sobre todo, las implicaciones de éste en el ejercicio de sus funciones.

Sobre este último punto, recordando aquella frase que en ciencia política señala que no existe una libertad política si no se acompaña de una independencia

económica, se buscó ahondar en lo correspondiente a una autonomía financiera y de gestión que les permitiera a los OIC desempeñar sus funciones con plena independencia, logrando obtener reflexiones interesantes a este respecto.

Por ende, para comprender esta Dimensión se requiere ver el aspecto presupuestal como un proceso amplio en donde no sólo se hace referencia a recursos financieros, sino a todos los mecanismos y procesos que los determinan en su planeación y ejercicio, sin olvidar, las implicaciones que esto tiene en la libertad de actuación de los OIC.

Programas presupuestarios y gestión financiera

En términos generales se puede afirmar que al analizar los resultados de la Encuesta y, particularmente, de las entrevistas y grupos focales, el tema presupuestal es visto por los OIC desde dos perspectivas:

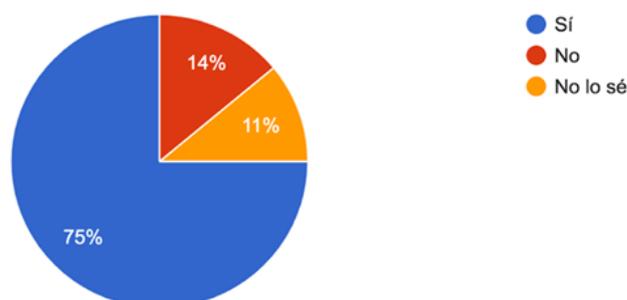
1. Aquella que representa la supervisión y revisión que hacen de los recursos ejercidos en los entes a los que están adscritos.
2. Aquella relacionada con el ejercicio de sus propios recursos, la cual mostró grandes distinciones entre los diversos niveles de gobierno y entes públicos.

De inicio, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la Encuesta aplicada en línea mostró que el 75% de las personas que la respondieron señaló que su OIC cuenta con un programa presupuestario.

Gráfica 40. OIC con programas presupuestarios

¿El OIC en el que laboras cuenta con un programa presupuestario?

272 respuestas



Con relación a esto, el 52,1% dijo que dicho programa presupuestario contempla las funciones sustantivas de su OIC; mientras que el 16,5% dijo que parcialmente; el 13,5% señaló que no y el 18% afirmó no saber.

En este orden de ideas, destaca que 33.5% dijo que sus funciones estaban relacionadas con el ejercicio de recursos financieros, mientras que el 19,5% afirmó que sólo lo estaban de manera circunstancial y el 47,1% restante dijo que sus actividades no están relacionadas con el uso de recursos financieros.

Sobre el particular, en primera instancia llamó bastante la atención que casi la mitad de las personas encuestadas hayan señalado que sus actividades no estaban relacionadas con el uso de recursos financieros. Sin embargo, a la luz de las entrevistas, se pudo aclarar que las personas señalaron esto interpretando que sus funciones no implican el uso o ejercicio de recursos financieros propios, es decir, como ejecutores de gasto, aunque sí se encargan de la supervisión, revisión y, en su caso, de auditorías en el ejercicio de los recursos de los entes donde están adscritos.

En este sentido, de las 91 personas que respondieron de manera positiva en cuanto a su participación en el ejercicio de recursos financieros:

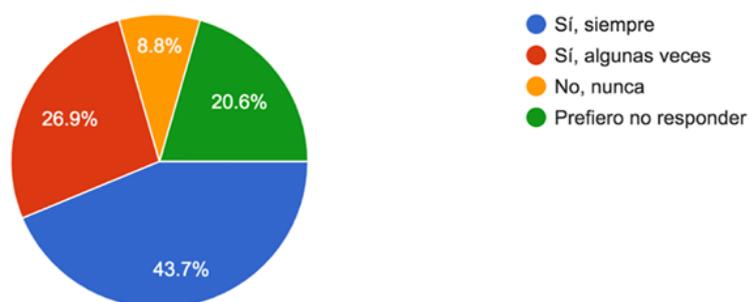
- 7 dijeron que la planeación y el ejercicio presupuestal no se desarrollan de manera adecuada a lo largo del año.
- 21 señalaron que algunas veces.
- 33 dijeron que siempre se desarrollan de manera adecuada.
- Y, finalmente, 30 prefirieron no responder.

Ahora bien en cuanto a la ministración de recursos al OIC las respuestas fueron las que se muestran en la siguiente tabla:

Gráfica 41. Ministración de recursos en el OIC

¿La ministración de recursos en el OIC se realiza con tiempo suficiente para su devengación?

238 respuestas



Como se puede apreciar, en su mayoría señalaron que la ministración de recursos se realiza con tiempo suficiente para poder ser devengados, sin embargo llama la atención el alto porcentaje que señaló que prefería no responder. Por consiguiente, se buscó abundar sobre ello en las entrevistas y grupos focales con el fin de comprender con mayor claridad.

En estricto sentido, la inmensa mayoría de los OIC señaló –con excepciones en los OIC adscritos a los OCA– que no tienen un presupuesto asignado específicamente para el OIC e incluso, no participa en la definición del mismo. Antes bien, lo que sucede de manera regular es que de acuerdo a sus necesidades, realizan solicitudes concretas respecto a los recursos que necesitarán: ya sea a la Oficialía Mayor de los Municipios para que a través de las Tesorerías les ministren el recurso o, en el caso del Poder Ejecutivo, mediante el área correspondiente en la SECOES, lo cual genera otras situaciones que se analizarán más adelante.

Sin embargo, volviendo a la Encuesta, el 18% de las personas que respondieron, considera que el ejercicio del presupuesto no considera las necesidades organizacionales y funcionales de los OIC, en tanto que el 49,6% dijo que sí las considera y el 32,4% dijo no saber. En este punto, nuevamente, se analizaron estos señalamientos durante las entrevistas y grupos focales para ahondar en la reflexión y poder presentar, en los siguientes apartados, la especificidad de estas afirmaciones, que se vinculan directamente con aspectos organizacionales como falta de estructura y personal, así como con las remuneraciones y una política de incentivos, estímulos y reconocimientos.

De hecho, esto guarda relación con la pregunta relativa a saber si existen mecanismos de participación al interior del OIC para la definición del anteproyecto de presupuesto, en donde el 51,1% dijo que sí existen esos mecanismos, en tanto que el 18,8% respondió de manera negativa y el 30,1% restante dijo no saber. Esto deja ver que el proceso de definición del presupuesto se mantiene relativamente ajeno a los OIC a quienes, según su dicho, se les consulta sobre sus necesidades para el ejercicio cotidiano de sus labores, pero casi siempre, se les mantiene sujetos o a la expectativa de la ministración de recursos que el área correspondiente les decida otorgar.

Así pues, uno de los primeros elementos que pareciera existir en esta Dimensión es la solicitud que hacen los OIC respecto a que el Presupuesto considere las necesidades reales a nivel presupuestal que tienen para el ejercicio de sus funciones. Ejemplo de ello es lo que se ha señalado en la Dimensión relativa “Recursos humanos, materiales y tecnológicos” relacionado con lo complejo que les resulta obtener el pago de viáticos o incluso, la ausencia de estos. En el mismo sentido, se podría hablar del pago de combustible para los desplazamientos que se deban hacer en el desempeño de sus atribuciones o incluso, el interés –

manifestado por algunos Titulares de OIC– por tener una participación activa en la definición del anteproyecto de presupuesto y expresar así, sus necesidades reales.

Ahora bien, es necesario señalar que la definición de los recursos que se asignan a los OIC tiene que ver con su *Programa Anual de Trabajo* y el *Programa Anual de Auditorías*, los cuales muestran las actividades que llevarán a cabo a lo largo del año y que, *a priori*, deberían contemplar, precisamente, los recursos que van a necesitar. Empero, la presentación y aprobación de estos planes no necesariamente coincide con la definición del anteproyecto de presupuesto e incluso, las personas entrevistadas no estaban seguras que los recursos recibidos a lo largo del ejercicio fiscal, estuvieran realmente vinculados a lo que habían presentado en dichos documentos.

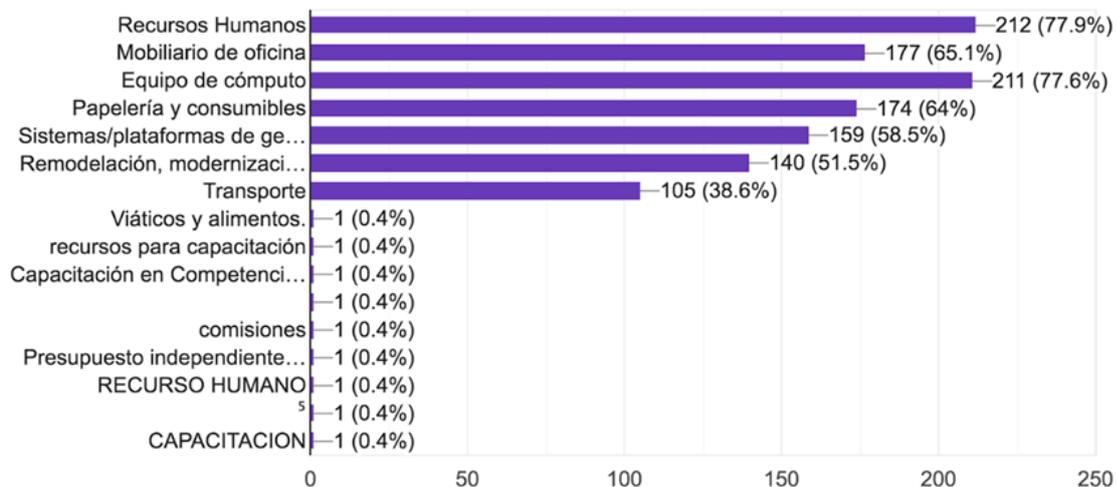
De hecho, la siguiente gráfica confirma las necesidades que se han expresado a lo largo del presente Diagnóstico pues al preguntarse sobre las prioridades que deberían estar en los conceptos de gasto de los OIC, la inmensa mayoría señaló: recursos humanos y equipo de cómputo, seguido de mobiliario de oficina con papelería y combustibles. Además, se hizo énfasis en la necesidad de adquirir o desarrollar sistemas o plataformas informáticas para gestión de los diversos procesos que manejan y la remodelación o modernización de las instalaciones en donde laboran.

Como se podrá ver, con estos elementos se confirman las necesidades que a lo largo de todo el Diagnóstico se expresaron con mayor constancia: recursos humanos, recursos materiales y recursos informáticos. Pero a la vez, de manera indirecta se reconoce que temas como el relativo a la capacitación se encuentra cubierto, aunque ahí, el análisis fino nos arroja la necesidad de cursos y talleres especializados como se ha señalado en la Dimensión “Recursos Humanos, Materiales e Informáticos”.

Gráfica 42. Prioridades de los conceptos de gasto en los OIC

A partir de su experiencia, ¿cuáles crees que deberían de ser los conceptos de gasto prioritarios en el OIC?

272 respuestas



Ahondando más en estos elementos, la Encuesta tenía también –como se ha dicho anteriormente–, espacios en donde las personas podían integrar comentarios en texto libre respecto a los temas que se les preguntaban. Al respecto, en esta sección, los principales comentarios señalaban la falta de estructura organizacional en los OIC y, por lo tanto, de personal para el desempeño de sus funciones.

Destaca, de igual forma, las menciones realizadas en el sentido de tener salarios acordes a la carga de trabajo y responsabilidades que asumen, así como la urgente necesidad de tener equipo y material adecuado para desempeñar sus funciones, particularmente equipo de cómputo actualizado y no obsoleto, internet funcional, así como mobiliario e instalaciones en buenas condiciones.

El presupuesto y la política de remuneraciones

Resulta claro que una de las demandas sociales que más respuesta han tenido al interior de la administración pública en nuestro país es la relativa a una política de remuneraciones sustentada en el principio de austeridad en el ejercicio del gasto público y en la eliminación de sueldos excesivos en las personas servidoras públicas de alto nivel.

Los excesos en los salarios, la falta de resultados e incluso, una insuficiente preparación en ciertos funcionarios que se desempeñaron en anteriores

administraciones, generaron en el ánimo ciudadano, un rechazo a estos salarios elevados y privilegios de los que gozaban algunas personas. Esta situación generó

una estrategia de reorganización de las finanzas públicas por parte del gobierno federal y de los estados, en el ánimo de hacer un uso más responsable del presupuesto. De hecho, producto de esta nueva concepción fue la expedición, a nivel federal de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en el año 2019.

Así pues, para analizar las remuneraciones de las personas servidoras públicas, es necesario comprender la política de gestión de recursos humanos y, en su caso, de las finanzas públicas, lo cual nos llevaría a comprender elementos de índole técnica como los tabuladores, así como los grupos, grados y niveles que los conforman.

En virtud de esto, cabe recordar que las remuneraciones no son un elemento relativo sólo a la retribución en numerario, sino que es un elemento de dignificación del servicio público, es también un reconocimiento al trato que se le da al servidor público como elemento activo del gobierno, como fuerza de trabajo y capital humano que requiere y exige un desarrollo profesional y, por consiguiente, una retribución acorde a dicha progresión de carrera.

Las remuneraciones son, bajo esta perspectiva, reconocimiento y retribución al trabajo realizado; atractividad del puesto y permanencia en el mismo, lo cual se traduce en retención de talento, formación de nuevos cuadros y, en general, establecimiento de mecanismos suficientes para una gestión estratégica de recursos humanos.

Por consiguiente, sin afán de entrar a los resquicios más profundos de la materia, sí resulta indispensable hacer estos apuntes para resaltar la importancia de la política de remuneraciones en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los OIC; y eso pasa por la conformación de un presupuesto que los considere como profesionales especializados en la materia y les reconozca ese carácter forjado a lo largo de su carrera.

En efecto, al revisar los perfiles de los Titulares de los OIC, así como los auditores especiales y los comisarios, nos percatamos de una trayectoria de cuando menos 15 años en el servicio público o en funciones similares en el ámbito privado, salvo contadas excepciones. Esto nos muestra una experiencia profesional amplia que se acompaña de una formación académica en constante actualización. No fueron pocas las personas que nos manifestaron cursar un diplomado, maestría o incluso,

doctorados, de manera adicional a la capacitación que toman como parte de su trabajo.

Todo esto nos da cuenta de personal con perfiles profesionales sólidos, con conocimientos de carácter transversal y con criterio profesional para la toma de decisiones. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la remuneración que se les otorga no corresponde con la calidad de estos elementos.

Como hemos dicho con anterioridad, las remuneraciones no se relacionan sólo con las finanzas públicas, sino que forman parte de un gran sistema orientado por la gestión de los recursos humanos, en donde el desarrollo profesional y el efectivo desempeño de sus funciones se integran en esquemas de desarrollo organizacional y estructural del gobierno, es decir, aquello de lo que se habló en la Dimensión de Recursos Humanos, Materiales e Informáticos. Sin embargo, en este punto, valga señalar que dentro del presupuesto dedicado a los OIC es necesario dar especial atención a lo relativo a las remuneraciones de las personas servidoras públicas.

Cierto, estos elementos implican más actores que los directamente implicados en la labor de los OIC, pero justamente, quién mejor que quienes los representan, hagan notar la importancia de fortalecer esta política en aras de brindar un reconocimiento a las personas que desempeñan estas funciones.

Ahora bien, aunque a primera vista no se identificó elemento alguno en este sentido, sí es importante señalar que el no contar con salarios adecuados, constituye, *per se*, un riesgo claro de corrupción. En efecto, un salario que no reconoce la carga de trabajo y responsabilidades que asume una persona en estas funciones y que tampoco reconoce su trayectoria profesional y académica, es un salario que no corresponde con la alta función y responsabilidad que les toca ejercer.

Un salario debe brindar seguridad, tranquilidad económica, estabilidad y, por lo analizado a lo largo de la investigación, en muy pocos casos se logra cumplir con ello. Veamos algunas de las situaciones identificadas, principalmente, a nivel municipal:

1. Por lo regular, los salarios se mantenían en rangos entre 9 mil y 15 mil pesos mensuales entre el personal de los OIC. Los salarios de las personas Titulares de los OIC a nivel municipal variaban, llegando a estar, el más alto, en un rango de 35 mil a 40 mil pesos. Los demás niveles y entes públicos se han analizado en la Dimensión relacionada con los Recursos Humanos, Materiales e Informáticos.

2. Se preguntó respecto a los tabuladores establecidos para la definición de los salarios y en la mayoría de los casos se dijo que existían pero no estaban actualizados, evocando incluso la última actualización en un periodo de 3 a 5 años. El caso más grave fue aquel que señaló que no contaban con tabuladores y la definición de los salarios era una decisión de la presidencia municipal.

3. Se tiene la percepción que el salario no corresponde con las responsabilidades y cargas de trabajo que se asumen, ni con su formación académica y trayectoria profesional.

4. Los salarios no consideran indicadores como el costo de vida en ciertos municipios, el gasto que se debe hacer para acudir a trabajar –como aquellos que cruzan diariamente en ferry a una isla para laborar– ni gastos adicionales que las personas realizan para cumplir sus funciones: Por ejemplo, de su propio salario compran papelería, sillas, equipo de cómputo; o hacen reparaciones de equipo, mobiliario; o contrataciones de internet, pago de datos para sus celulares o combustible en caso de salidas.

Así pues, si se analizan tan sólo los elementos antes enumerados, resulta claro que el presupuesto destinado a los OIC requiere un rediseño que considere de inicio la materia de remuneraciones, lo cual, probablemente sea una tarea a nivel de toda la administración pública. Sin embargo, al ser ésta una investigación orientada a los OIC, es sobre ellos que se basa esta recomendación.

Asimismo, es indispensable hacer una revisión de los tabuladores de salarios, las metodologías que los definen y, de hecho, la revisión de su propia existencia, vigencia y validez. Pareciera que estos elementos no necesariamente están vinculados a la austeridad republicana, sino más bien es algo que se ha ido “arrastrando” desde varias gestiones atrás, por lo cual, una revisión profunda es necesaria.

Recordemos que bajo los planteamientos iniciales de este apartado, las remuneraciones reconocen y, a la vez, dignifican el servicio público que se ofrece. El presupuesto debe considerar una revisión amplia de esta materia y, en su caso, el cuerpo de personas servidoras públicas que conforman los OIC, los auditores especiales y los comisarios, requiere una revisión específica de sus salarios.

El presupuesto y los recursos materiales

En toda labor que se realice, sea en el sector público, privado o social, los recursos materiales son indispensables para el logro de los objetivos establecidos. En el caso de los OIC, estos significan un desafío cotidiano. Si bien es cierto cuentan con lo suficiente para trabajar, en la mayoría de los casos esto se traduce en lo mínimo necesario, por lo cual, se podría hablar de una precarización en esta materia.

En virtud de esto, resulta fundamental hacer también un rediseño del presupuesto para atender las necesidades inmediatas de los OIC que les permitan tener los recursos materiales e informáticos que requieren, de modo tal que el personal no tenga que aportar de su propio salario para tener los recursos que necesitan.

Si se piensa en el presupuesto dirigido a los OIC –de todos los niveles, no sólo municipal– se tendría que considerar llevar a cabo el análisis necesario para el fortalecimiento de partidas específicas relacionadas con conceptos tales como

equipo de cómputo, mobiliario, transporte, combustible, viáticos, mantenimiento de equipo, adquisición de software, certificaciones. De hecho, este Diagnóstico brindará las pautas para hacer la revisión correspondiente y, en su caso, aportará elementos clave para poder mejorar estas condiciones.

En el mismo orden de ideas, se recomienda –en esta reconfiguración del presupuesto que se propone– atender las necesidades existentes en materia de espacios físicos e infraestructura. Existen OIC que no tienen siquiera un espacio propio formalmente establecido para laborar: una oficina o cubículo que pueda cerrarse con llave, que garantice el resguardo confidencial y seguro de los expedientes a su cargo, que asegure la confidencialidad también de las actuaciones que se lleven a cabo en su interior, que no se escuche lo que se dice dentro de las oficinas y que además, brinde confianza a las personas que acuden al OIC.

La reorientación del presupuesto que se recomienda hacer, deberá contener elementos con perspectiva de género y de inclusión, tales como lactarios –hubo quien no supo incluso a qué se refería este término– o señalética para personas ciegas o de habla maya –a lo largo de la investigación sólo se identificó a una persona hablante maya que atendía de manera directa a personas en este idioma–

Asimismo, limitantes como el pago de viáticos –la tardanza para ser reembolsados–, de combustible o la falta de vehículos asignados a la oficina, hacían que las funciones se desarrollaran sin la calidad que quisiera el personal del OIC; es evidente que una visita presencial al sitio que se va a auditar o revisar no es igual que una reunión vía zoom.

De hecho, como ya se ha dicho con anterioridad, existe una gran área de oportunidad en las telecomunicaciones como el servicio de datos de celular, zoom, meet, así como el arrendamiento o compra de servidores para almacenar la información, la capacidad de los correos electrónicos institucionales, el software o incluso, los sistemas para almacenar información relativa a declaraciones patrimoniales y entrega-recepción.

Sobre el particular, se identificó a dos municipios en donde el personal del OIC manifestó que ya no tenían líneas telefónicas fijas, por lo cual toda comunicación es por teléfono celular haciendo uso de sus datos personales; evidentemente, no se les reembolsa el costo de dichos datos. Pero no sólo eso, ¿Es adecuado utilizar un teléfono personal para asuntos de trabajo? ¿Es lo mejor intercambiar información de carácter oficial vía whatsapp?

De hecho, esto también aplica para los correos electrónicos: Se identificó que la mayoría de las personas servidoras públicas utiliza correos electrónicos personales, con terminación Hotmail, Gmail o Yahoo, por señalar los más comunes. La razón de esto radica en la capacidad que tienen este tipo de correos para almacenar información, contrario a los institucionales que se saturan rápidamente: “se me satura tan sólo con el envío de una carpeta de órgano de gobierno”, “diario tenía que estar eliminando correos”, “se trababa”, “nadie lo usa”.

Pero esto nos lleva a preguntarnos qué implicaciones conlleva utilizar este tipo de correos electrónicos. De entrada, la información y documentos son de carácter

oficial y contiene información confidencial y datos personales, entre otros. En estricto sentido, se encuentran albergados en correos electrónicos de plataformas propiedad de empresas multinacionales. En otras palabras, se les está guardando en servidores que no garantizan la confidencialidad de la información, el resguardo de la misma y aún menos, tampoco garantizan que esa información no se pierda o que no se guarde una copia de ella en dichos servidores.

Resulta claro que en este rubro también se requiere un rediseño del presupuesto y la ministración de recursos para atender estas necesidades. ¿Cómo se podría aceptar que, de un salario de por sí bajo, se destine una parte del mismo a pagar una suscripción para video-llamadas, un paquete de datos, la gasolina para traslados oficiales y al lado de ello no se aporte una retribución que pudiera subsanar o sopesar dicho gasto?

A ello, habrá que sumar la inversión constante que hacen varias personas que laboran en los OIC para comprar agua embotellada para su consumo cotidiano o, en uno de los casos más notables a nivel municipal, comprar con sus propios recursos, material de limpieza e higiene como jabón, pinol, papel higiénico, jabón para manos y jergas... O aquella inversión hecha para reparar o incluso, comprar, sillas, computadoras, pantallas, módems, routers, aire acondicionado.

Definitivamente, hablar del presupuesto destinado a los OIC debe considerar de manera urgente, la atención a estas necesidades de primer orden. La dignificación de su trabajo, pasa por la existencia de condiciones materiales óptimas para su correcto desempeño. Esto tiene un impacto también hacia las personas que los solicitan, las personas que ellos atienden.

En no pocas ocasiones, las entrevistas o grupos focales llevados a cabo en el marco de esta investigación se vieron interrumpidas por una mala conectividad, por el ruido en torno al lugar de trabajo de la persona entrevistada o incluso, por la necesidad de cambiar de equipo, ya que el equipo que usaban se trababa. De hecho, en varias ocasiones las entrevistas se llevaron a cabo desde los domicilios personales de los entrevistados ya que afirmaban no tener buena señal en su lugar de trabajo o la privacidad necesaria para responder.

En conclusión, hablar del tema presupuestal, como lo afirmábamos al inicio de este apartado, conlleva la revisión de las políticas públicas. En este caso, resulta evidente que aquellos que supervisan el buen uso y adecuado ejercicio de los recursos públicos en el gobierno, necesitan también, el respaldo que les permita contar con las condiciones óptimas para el buen desarrollo de sus atribuciones.

Procesos y procedimientos para la gestión de los recursos financieros

Poder Ejecutivo

Al indagar respecto a este rubro, en el ámbito del Poder Ejecutivo se identificó que incluso la Coordinación General de OIC y la Coordinación General de Auditores Especiales no manejaban recursos, ya que todo lo correspondiente se atiende desde el área administrativa responsable que analizaremos más adelante. Lo que se presenta, año con año, desde estas Coordinaciones Generales son las necesidades que se van a requerir para el año siguiente, destacando –por ellos mismos– los conceptos de papelería, mantenimiento de vehículos, capacitación y viáticos.

Al respecto, se entrevistó a la Coordinación de Contabilidad y Control Presupuestal de la SECOES en donde se encontró que se encarga de apoyar y asesorar a todas las coordinaciones respecto a qué partidas utilizar y la forma de programar su presupuesto. Para ello, se lleva el control del presupuesto que se va ejerciendo haciendo uso del Sistema de Integración Programático Presupuestal (SIPRES) de SEFIPLAN donde se registran los recursos. En este sentido, los momentos contables se llevan por medio de dicho sistema y, si se quisiera acceder al reporte de dichos momentos, se deben solicitar directamente a SEFIPLAN, ya que cada tres meses se tiene el informe de transparencia e indicadores, pero en caso de requerir un informe antes de ese periodo, se debe solicitar mediante oficio.

Esta Coordinación lleva el control del presupuesto de los OIC, para ello, con base en lo que se ejerció en el presupuesto del ejercicio anterior, se realiza un cotejo con lo efectivamente utilizado y esto es lo que se les destina como presupuesto.

Algo importante a destacar es que hasta el ejercicio 2024 dicha Coordinación revisaba lo ejercido, particularmente, cuánto presupuesto ejercían los OIC al año, resultado de lo cual se repartían los recursos dependiendo de sus actividades. Sin embargo, para 2025 se les dará el monto estimado de lo que ejercen en el 2024 y los OIC, de acuerdo a sus actividades y a sus funciones a realizar durante el año, podrán programar y ejercer. Al cuestionarse sobre el motivo de esta decisión se señaló que una de las experiencias que lo motivaron es que, en la actualidad, se les ministra el presupuesto, pero al no conocer las actividades programadas durante el año, se les llegaba a dar el presupuesto en el mes equivocado, por lo cual se espera que esto pueda cambiar con el nuevo esquema.

Se indagó respecto a si existía alguna campaña de difusión o sensibilización a este respecto y se afirmó que se tenían previstas mesas de trabajo con el jefe de la Unidad responsable y los enlaces responsables de cargar el presupuesto en el sistema para que conocieran esta mecánica. Cabe mencionar que estos enlaces

operativos tienen alrededor de cinco años de antigüedad y para aquellos que son de reciente ingreso, la Coordinadora hace una plática a manera de inducción para que conozcan el sistema.

Para conocer más esta Coordinación se supo que la integran cinco personas – contando a la propia Coordinadora– de las cuales, sólo una se dedica a presupuesto, en tanto que los demás se encargan de lo contable federal y local. Todas las personas tienen perfiles profesionales relacionados con administración y contabilidad, destacando incluso una persona con doctorado.

Es importante destacar que al analizar las funciones de esta Coordinación se aprecia una gestión ordenada, con controles de seguimiento y con un conocimiento certero de las necesidades de los OIC. Sin embargo, queda fuera de su alcance las recomendaciones que hemos hecho con anterioridad ya que sus funciones son, estrictamente, de gestión y manejo del presupuesto, no así, la conformación o rediseño del mismo.

En este sentido, al cuestionarle respecto a los resultados que esperan obtener con la modificación que se piensa implementar para 2025 se señaló que aspiraban a no tener tantas modificaciones presupuestales durante el ejercicio, lo cual evitaría mover mucho el presupuesto y se traduciría en un mejor ejercicio, evitando o reduciendo aquellas actividades que surgieran “de improviso”.

Aquí aparece otra zona de oportunidad, la comunicación entre las diversas áreas. A manera de ejemplo, las Coordinaciones Generales podrán tener todo el panorama de los Programas Anuales de Trabajo, pero esta Coordinación no, razón por la cual puede ser que no integren ciertas actividades en el presupuesto, generando adecuaciones a lo largo del año. Piénsese en un viaje que requiere de pasajes de avión, comisiones que se deban realizar con alguna autoridad federal, eventos, entre otros. Todo esto se relaciona con lo dicho anteriormente en el sentido que uno y otro instrumento –PAT y Anteproyecto de Presupuesto– podrían no coincidir en tiempo.

Ahora bien, como se puede observar, existe una Coordinación de Contabilidad y Control Presupuestal dependiente de la Coordinación General Administrativa; una Coordinación General de OIC (CGOIC) y una Coordinación General de Auditores Especiales, dependientes de la Subsecretaría de Auditoría y Control Interno. Adicionalmente, la CGOIC tiene dos coordinaciones operativas a través de las cuales se ejerce el presupuesto, cuentan cada una con su clave presupuestal: La Coordinación de OIC A y la Coordinación de OIC B.

Al momento de realizar la entrevista,²⁶ la Coordinadora de los OIC B, se encontraba encargada también de la Coordinación de los OIC A, lo cual resultó muy significativo respecto a la falta de personal y la carga de trabajo que llega a tener el personal.

En este sentido, como se señaló antes, la SECOES tiene divididas a las dependencias y entidades de la siguiente manera: Existen 29 OIC, de los cuales 16 corresponden a entidades y 13 a dependencias del sector central.²⁷ Esta división es puramente funcional, no existe Acuerdo alguno por escrito o publicado.

Destaca también que no hay una división por sector o por materia en cuanto a esta organización. Sin embargo, al revisar la Coordinación de OIC A se identifica una secretaria y un auditor, en tanto que en la Coordinación de OIC B se ubica una jefa de departamento y dos auditores, lo cual evidencia la insuficiencia de personal.

Ahora bien, al revisar las prioridades presupuestales que se tienen se encontró con dos, en particular: viáticos y papelería. En este sentido, se presupuestan el Capítulo 1000, 2000 y 3000; pero el 5000 no se programa, en tal caso hay que solicitar una ampliación presupuestal cuya viabilidad depende de la justificación que se realice y llega a tardar alrededor de 15 días, generando, todo esto, posibilidad de desarrollar informes específicos por Coordinación.

A pregunta expresa respecto a si el presupuesto es suficiente para las labores de los OIC se señaló que “probablemente sí es bajo, porque en realidad casi todo se asigna para viáticos y no es suficiente”²⁸ y se hizo mención que varios OIC trabajan mucho con el apoyo que les brindaban las propias dependencias o entidades donde estaban asignados. Y esto es, efectivamente, una realidad: muchos de los muebles, computadoras e incluso, personal del OIC, son parte del ente público al que están adscritos.²⁹

Al preguntar respecto a dónde podrían destinarse recursos para los OIC se respondió de inmediato que a equipo de cómputo, mobiliario y combustible, confirmando con ello lo que los propios OIC habían señalado antes.

²⁶ 17 de junio de 2024

²⁷ Anexo con la lista de los OIC.

²⁸ Adicionalmente, al revisar los Lineamientos para ejercer viáticos y pasajes se identificó un proceso arduo para la comprobación de gastos y el reembolso de los mismos.

²⁹ De esto se ha hablado en la Dimensión de Recursos Humanos, Materiales e Informáticos.

Municipios

En el caso de los municipios el proceso se realiza preponderantemente en la Oficialía Mayor correspondiente, la cual, a través de la Tesorería Municipal, ministra los recursos al OIC o a la Contraloría Municipal, como aún le llaman en algunos casos.

Al preguntarles directamente si participan en la planeación del mismo la respuesta fue en su mayoría la misma: “No”, aunque algunos afirmaron remitir un proyecto de presupuesto, pero “al final sólo nos asignaron lo que quisieron, como se les ocurrió”. A diferencia de otros municipios, como Benito Juárez que señaló que en septiembre y octubre preparan su presupuesto con la debida justificación de acuerdo al ejercicio fiscal, el cual se envía a la Tesorería.

En casi todos los casos, los OIC de los Municipios se limitan a solicitar los recursos de acuerdo a las actividades a realizar o a las necesidades que se van presentando a lo largo del año; la dispersión no se hace en un solo momento, sino conforme a lo programado. Sin embargo, los recursos son dirigidos más bien para aspectos de tipo operativo, pero es en este punto en donde de nueva cuenta existen distinciones notables:

1. Existen municipios que tienen a su disposición recursos suficientes para “viaticar” e incluso, para atender necesidades tales como peritajes –sobre todo en materia de obra pública– o incluso, investigaciones en campo; pudiendo solventar gastos de combustible o incluso teniendo más de un vehículo a su disposición. Al mismo tiempo, otros ni siquiera consideran la posibilidad de tener viáticos o hacer revisiones en campo precisamente por no tener vehículos asignados o combustible.
2. Existen municipios con diversos programas de capacitación a lo largo del año, particularmente, especializada, en tanto que en otros, no se tienen los recursos para ello, encontrando como solución a dicho problema, que sea la persona Titular del OIC la que tome el curso y luego los replique hacia su personal.

En materia presupuestal, los OIC de Municipios coincidieron, en su gran mayoría –tanto aquellos con recursos suficientes, como los que no– en que los OIC deben ser realmente autónomos: “sí tienes una cierta autonomía de gestión, de decisión, pero hay que estar conscientes que el Ayuntamiento nos paga. Si tuviéramos un presupuesto asignado por OIC, que lo planee, administre y ejerza el OIC, sería muy bueno.”

Sobre el particular, otros comentarios fueron: “no hay una imparcialidad total ni autonomía”, “deberíamos trabajar con un Presupuesto basado en Resultados”, “creo que la contraloría debería manejar sus propios recursos, ser autónoma del municipio (...) debe haber una autonomía de gestión de su recurso humano y presupuestal”, “no puede existir esa codependencia del municipio en que dice ‘si me *latigueas*, ahora te recorto el presupuesto”, “no importa que al OIC lo nombre el cabildo, debe haber una autonomía de gestión del recurso humano y presupuestal”

Lo anterior llevó a diversas reflexiones entre las personas entrevistadas, siendo tres las que más menciones tuvieron:

1. La necesidad de tener presupuesto propio y la libertad de gestión del mismo para poder ser “realmente” autónomos.
2. La necesidad de establecer un sistema de Servicio Profesional de Carrera que haga que el nombramiento de los Titulares de los OIC de municipios sea por concurso, no por designación del Alcalde o el Cabildo. Esto generaría que no se tuviera una especie de “deuda” hacia ellos por haberlos nombrado y qué, de igual forma, se confiara en la pericia y profesionalización de las personas y no en si forma parte del equipo entrante o saliente.
3. Establecer periodos de gestión de los OIC que trasciendan los periodos de gobierno de los Ayuntamientos, con el fin de brindar certeza jurídica durante esos cambios de gobierno; darle continuidad a los programas de trabajo y auditorías y, sobre todo, que los titulares de los OIC sean realmente independientes en su trabajo y no afines a las nuevas autoridades.

Si nos percatamos, estas reflexiones vinculan varios temas: la autonomía presupuestal, la libertad de acción y ejercicio de sus funciones, el ingreso por mérito, la progresión de carrera y la permanencia en el puesto, además de una autonomía y neutralidad en la toma de decisiones del OIC respecto a las personas que los nombran.

Algo interesante que se supo, a lo largo de la investigación, es que diversas personas que antes han fungido como titular de OIC en los municipios, al concluir su gestión llegan a ser nombrados como titulares en otra área de gobierno municipal. Es decir, de ser el órgano de control y vigilancia, ahora se posiciona del otro lado, lo cual podría representar un conflicto de intereses.

Esta situación conlleva a otros efectos igualmente nocivos: Cambiar a todo el personal directivo y colocar a nuevas personas que no conocen la gestión del área y deben iniciar prácticamente de cero en las funciones; y, por otro lado, la pérdida de capital humano ya formado y con experiencia, a quienes se les ha invertido y quedan, en el común de los casos, sin empleo.

De hecho, al preguntar a los Titulares de los OIC de Municipios respecto a su futuro después de concluir su gestión, la respuesta generalizada fueron gestos que representaban no saber qué vendría o incluso, en un par de menciones, la respuesta fue: “tocar puertas”.

En el caso de los OIC de los OCA se tuvieron testimonio tales como “No tengo presupuesto, necesito presupuesto”, “No tengo un presupuesto asignado, me pidieron un proyecto de presupuesto y al final sólo asignaron lo que quisieron”, “si tengo una investigación hacia determinada área, tengo que pedir el presupuesto y colocar una justificación para solicitarlo a la Dirección de Administración. Al hacer esto, ya saben mis futuras actuaciones y se pierde la secrecía y confidencialidad.”

Así que como se puede apreciar, los OIC adolecen de manera compartida, en mayor o menor medida, de las mismas dificultades a nivel presupuestal, pero destacan las reflexiones respecto a la necesidad de contar con una autonomía de gestión, de toma de decisiones, de confidencialidad en su actuación y, particularmente, de una libertad de acción sin temor a ninguna reacción; esto último más bien señalado en el caso de los OIC de los municipios.

Hallazgos y recomendaciones

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
1. Marco normativo y programático		
<p>Marco normativo vigente al que se remiten los OIC</p>	<p>Según el 51.8% del personal, el marco normativo es completamente adecuado para las funciones de los OIC. No obstante, el 80% cree que es necesaria una reforma, prioritariamente: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo, de manera especial se señala la urgencia de publicar su Reglamento. En el mismo sentido, una reforma prioritaria a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Quintana Roo, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Asimismo, se señala la alta complejidad e incremento de carga de trabajo, así como los múltiples requisitos que impone la Ley de Entrega Recepción del Estado, identificándola como una ley cuya aplicación implica demasiado trabajo y trámites.</p> <p>Falta de congruencia entre normativas de los distintos niveles de gobierno que provoca confusión y dificulta la operatividad de los OIC.</p> <p>El personal de los OIC llegan a confundir el carácter legal de ciertos documentos, lo que refleja una falta de claridad sobre la jerarquía y alcances legales de los instrumentos jurídico-administrativos.</p>	<p>Revisión de las principales normas señaladas en el diagnóstico para verificar su pertinencia, actualización y, en su caso, necesidad de reforma y/o alineación entre los distintos niveles de gobierno.</p> <p>Establecimiento de mecanismos de comunicación y consulta con los OIC:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Previo al proceso legislativo de creación de la normativa para conocer sus necesidades, desafíos e inquietudes en la materia, así como la viabilidad de su implementación. b) Posterior a la emisión de la norma para brindarles los criterios y orientaciones de aplicación de la misma, así como lo que se espera de su actuación con relación a la normativa. <p>La implementación de una plataforma de gestión del control normativo que permita a los OIC acceder, comprender y aplicar las actualizaciones legales de forma más rápida y efectiva. Esto podría incluir un catálogo digital de leyes, reglamentos y manuales organizacionales y de funciones de fácil acceso.</p> <p>Capacitación en materia normativa, no sólo de conocimiento de leyes, sino de formación de criterio jurídico; identificación de marco normativo y marco programático; y argumentación e interpretación jurídica.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
Marco institucional	<p>Muchos OIC, en particular a nivel municipal, carecen de manuales de organización, lineamientos y protocolos operativos, lo que afecta la congruencia y alineación normativa.</p> <p>No existe un equilibrio entre la obediencia normativa y la habilidad para interpretar y aplicar las normas con flexibilidad, dentro de los límites legales. En contraste, existe un alto riesgo de incurrir en faltas administrativas.</p> <p>Los OIC del Poder Ejecutivo se enfrentan a una necesidad de contar con la asesoría jurídica de la SECOES, lo que genera dependencia institucional, además que esta última tiene un alcance limitado.</p>	<p>Es necesario hacer una revisión y actualización a la normativa interna relativa a la organización y funcionamiento de los OIC y los diversos entes, a nivel municipal en donde reglamentos interiores y manuales de organización guarden congruencia entre sí.</p> <p>Considerar el establecimiento de convenios que exenten o reduzcan el pago de las publicaciones en el Periódico Oficial de Quintana Roo, ya que precisamente, debido a los costos, ciertos municipios no pueden publicar sus manuales haciendo que todo el trabajo realizado no pueda ser consolidado.</p> <p>Se recomiendan talleres en donde se exponga con estudios de caso, los criterios jurídicos que deben orientar el actuar de los OIC. Estos talleres deberían ser realizados por el personal especialista en la materia y responsable de la misma, a manera de grupo de expertos técnicos. En este sentido, la persona no sólo debe ser experta en la materia, sino que debe conocer la orientación institucional que se espera lograr.</p> <p>Fortalecer los procesos de capacitación con programas de inducción a la administración pública que integren temáticas relacionadas con el marco normativo y programático, así como programas de formación continua, en temas especializados como auditorías, funciones de vigilancia, sustanciación y resolución - incluso para aquellas personas que no las ejercen-, y control interno.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
Amplitud y complejidad del marco normativo	<p>Los OIC están sujetos a una amplia gama de normativas y regulaciones que abarcan múltiples materias, con funciones que se han expandido con el tiempo, debido a nuevas leyes y regulaciones.</p> <p>Los OIC no suelen ser anticipados o “avisados” para cumplir con nuevas atribuciones y no siempre reciben una orientación clara sobre cómo abordarlas.</p> <p>La diversidad normativa requiere un conocimiento profundo, multidisciplinario y de constante actualización por parte del personal, lo cual es difícil de sostener sin capacitación y recursos específicos.</p>	<p>Crear un canal de comunicación entre los OIC y el Poder Legislativo para evaluar el impacto de las nuevas leyes en los OIC antes de su promulgación. Esta medida permitirá ajustar y planificar los recursos necesarios para su implementación y comprender las condiciones reales de ejercicio para la viabilidad de su implementación.</p> <p>Se requiere personal profesionalizado y en su caso, especializado por materias. Los OIC deben atender a múltiples normas que representan, a su vez, diversas materias que deben ser atendidas. Si el personal es reducido y, además, no cuenta con las competencias necesarias, las capacidades institucionales resultan debilitadas.</p>
Relación entre las capacidades institucionales y el marco normativo	<p>Hay una desproporción entre el personal (SECOES y OIC), con relación a las funciones y obligaciones que derivan del marco normativo. Los 29 OIC en el Poder Ejecutivo no logran abarcar todos los entes públicos; un déficit que es cubierto parcialmente por figuras complementarias, como los auditores especiales y los comisarios, quienes amplían la cobertura de supervisión, lo que les impone mayor especialización y cubrir múltiples entidades con recursos limitados.</p> <p>La mayoría de los OIC cuenta con códigos de ética y conducta, y el personal en general conoce estas guías. Sin embargo, el uso y aplicación de estos códigos tienden a ser secundarios en la resolución de asuntos, en lugar de ser un criterio fundamental.</p>	<p>Los OIC requieren de una estructura orgánica adecuada a las funciones que deben ejercer. En este sentido, lo organizacional debe coincidir con lo funcional, lo cual implica la necesidad de contar con personal suficiente para asumir las funciones que la normativa les impone.</p> <p>Los auditores especiales y los comisarios requieren aligerar sus cargas laborales debido a que atienden a diversos entes públicos -no sólo a uno- y no cuentan, tampoco, con una estructura definida, razón por la cual la carga laboral es mayor.</p> <p>Se recomienda establecer criterios que permitan vincular jurídicamente los procesos sustantivos con la ética pública, particularmente en lo relativo a adquisiciones y obra pública, esto fortalecería las revisiones, auditorías y, en su caso, responsabilidad de las personas servidoras</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>Falta una integración más amplia entre el cumplimiento de obligaciones de la ética pública y los procesos sustantivos (auditorías, fiscalización o compras públicas), dado que las primeras suelen limitarse a cuestiones de declaración patrimonial y la gestión de conflictos de interés, sin mayor vinculación entre sí.</p>	<p>públicas.</p> <p>Se recomienda la realización de talleres basados en estudio de casos para identificar posibles puntos o momentos de riesgo de corrupción a lo largo de los procesos sustantivos, por ejemplo, en materia de adquisiciones y obra pública, al momento de recibir las propuestas, cotizaciones o determinación del fallo; incluso, en la supervisión y verificación de los materiales adquiridos, la revisión de la experiencia y capacidad del proveedor designado, por señalar algunos de ellos. Esto serviría para formar a las personas en esas competencias de modo tal que puedan vincular conductas deshonestas con actos de corrupción, faltas y posibles delitos.</p>
<p>Competencias profesionales asociadas al marco normativo</p>	<p>Aunque el 66.2% del personal encuestado indica recibir capacitación continua, un 33.8% carece de formación en normatividad, incluyendo las materias sustantivas de sus funciones.</p> <p>Además de las necesidades de capacitación incluso para sus funciones sustantivas, el marco normativo demanda una sobrecarga de actualizaciones, capacitaciones y especializaciones.</p> <p>Los OIC se inclinan por talleres prácticos impartidos por especialistas de las propias áreas responsables.</p>	<p>Establecer un plan de capacitación continua para el personal de los OIC en coordinación con la SECOES y la ASEQROO, abordando temas de nueva normativa, control interno, auditoría y fiscalización.</p> <p>Proponer capacitación realizada a través de talleres prácticos para la aplicación del marco jurídico y la interpretación de nuevas leyes y reglamentos.</p>
<p>Marco programático y coordinación institucional</p>	<p>Existe una coordinación efectiva entre los OIC y la SECOES (en el caso del Poder Ejecutivo) y a nivel de la Comisión Permanente de Contralores del Estado para definir los</p>	<p>Fomentar la colaboración entre los OIC de los diferentes niveles de gobierno mediante la creación de un comité de enlace interinstitucional que facilite el intercambio de información y mejores prácticas en control interno,</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>programas de trabajo, lo que les permite adaptar sus planes anuales en función de las necesidades y directrices del ente público al que están adscritos.</p> <p>Existe la práctica de realizar sus planes de trabajo y de auditoría de manera anual, los cuales son revisados y aprobados por una instancia adicional al propio OIC, sin embargo, por momentos se les instruye para atender más tareas de las previstas en estos planes e incluso, a realizar más auditorías; pero, nuevamente, la falta de personal lo hace de difícil cumplimiento.</p> <p>Aunque una parte del personal conoce la Política Anticorrupción, muchos muestran una desconexión entre esta política y sus funciones diarias. Incluso existen percepciones de que el trabajo anticorrupción “corresponde a otras instancias” -como la propia SECOES-, lo cual revela una falta de comunicación y sensibilización sobre la relevancia de los OIC en esta materia; además de la comprensión de la labor de los OIC como parte fundamental en la política anticorrupción y su vinculación con la ciudadanía.</p>	<p>auditoría y fiscalización. Este comité podría funcionar como un espacio donde los OIC municipales, principalmente, puedan recibir apoyo y orientación de los OIC estatales y de la SECOES, promoviendo la uniformidad en los procedimientos y la adaptación de lineamientos anticorrupción a sus contextos específicos.</p> <p>Revisar las directrices de la SECOES y de la Comisión Permanente de Contralores para permitir una mayor autonomía operativa de los OIC, facilitando que estos adapten sus programas y actividades de control a las necesidades específicas de sus entes públicos. La autonomía operativa permitiría a los OIC implementar mecanismos de control interno y fiscalización más efectivos, ajustados a sus circunstancias particulares y alineados con los objetivos de la política anticorrupción.</p> <p>Implementar un programa de sensibilización que permita a los OIC comprender mejor cómo sus funciones cotidianas están vinculadas con la política anticorrupción estatal. Esto podría incluir talleres y capacitaciones sobre el impacto de sus actividades en el sistema de control interno y en la política anticorrupción.</p>
2. Procedimientos y actividades sustantivas		
Procedimientos y actividades sustantivas	Se identificó que varios procesos y procedimientos que derivan de las funciones de los OIC se llevan a cabo de diferentes formas, con mecanismos distintos e incluso,	Se recomienda ampliar el establecimiento de procesos profesionalizantes como la certificación de competencias profesionales atendiendo a las funciones principales de

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>con criterios diferentes entre sí, lo cual resulta más señalado en el caso de los OIC de los municipios en donde un mismo procedimiento puede realizarse de manera distinta de uno a otro generando incertidumbre jurídica, confusión en la ciudadanía y las personas servidoras públicas, además de procedimientos endeables, fácilmente impugnables.</p> <p>Las personas que participaron en la elaboración del estándar de competencias relativo a las funciones de investigación realizado en el marco del Sistema Anticorrupción del Estado reconocieron la importancia de este ejercicio profesionalizante pues homologaron criterios, establecieron parámetros e identificaron necesidades que no conocían al estar en diferentes ámbitos de gobierno pero ejerciendo las mismas funciones.</p> <p>El 26,4% del personal de los OIC confirmó la ausencia de un sistema formal para la identificación y tratamiento de riesgos. Varios de ellos manifestaron que se realiza de forma manual y carecen de una plataforma formal y sistemática para el control interno y gestión de riesgos.</p> <p>Existe desconocimiento, resistencia y falta de una cultura de atención y responsabilidad por los procesos de control interno, convirtiéndose en la función sustantiva más débil,</p>	<p>los OIC a fin de homologar procesos y criterios, principalmente, en los OIC municipales.</p> <p>Se recomienda continuar con estos procesos y generar espacios de diálogo en donde se presenten a los tomadores de decisiones, los beneficios que se obtienen y generan a través de estos procesos. De manera particular, la certificación de competencias profesionales, al establecer un mapa y un estándar de competencias permite organizar desde el ingreso de las personas a sus puestos, hasta el desempeño de sus funciones, facilitando la toma de decisiones al identificar de manera diferenciada y específica las áreas de oportunidad y las fortalezas del cuerpo de personas servidoras públicas que se certifican.</p> <p>Es indispensable una inversión en infraestructura informática tanto para la creación y mantenimiento de sistemas suficientes para el cumplimiento de diversas funciones vinculadas a los OIC, como para el almacenamiento seguro de información que se genera producto del ejercicio de funciones.</p> <p>Es necesaria una capacitación continua en materia de control interno, así como para la gestión de riesgos y las metodologías aplicables a la materia.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>en especial en los municipios.</p> <p>Los municipios presentan niveles variables de implementación del control interno. A manera de ejemplo, algunos no han constituido sus comités de control interno ni cuentan con normativas claras e incluso manuales de organización y funcionamiento, mientras que otros han implementado buenas prácticas como cuestionarios para la elaboración de diagnósticos y calendarios de control interno para el logro de objetivos y metas.</p> <p>29,4% señaló que no existen protocolos adecuados para gestionar conflictos de interés, lo que afecta en el cumplimiento de responsabilidades éticas y de transparencia.</p> <p>Las personas comisarias se encargan de la revisión de los informes de labores de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales en donde se encuentran asignadas y, aunque tengan la presencia actualmente de los OIC, tienen una carga considerable de funciones sustantivas y requieren un apoyo más sólido de los OIC y de la propia estructura de la SECOES ya que la falta de personal, estructura y recursos materiales limita su capacidad de respuesta y seguimiento.</p>	<p>Se requiere establecer metas comunes en materia de control interno y establecer indicadores de desempeño que verifiquen el avance y cumplimiento de las mismas.</p> <p>Se recomienda el establecimiento y, en su caso, fortalecimiento de los protocolos para la identificación y atención de los conflictos de interés, evolución patrimonial y responsabilidades de las personas servidoras públicas.</p> <p>Se considera de suma importancia incorporar al cuerpo de comisarios en el programa de profesionalización que se implemente para el fortalecimiento de los OIC, además de considerarlos para un fortalecimiento organizacional en sus puestos y estructura, de modo tal que las funciones que realicen los OIC sean complementarias a aquellas correspondientes a los Comisarios.</p>
Distribución de capacidades	Existe una distribución desigual de personal en los OIC de los municipios y el Poder Ejecutivo, con relación al Poder Legislativo, Poder Judicial y los OCA.	Se recomienda la ampliación del número de OIC dependientes del Poder Ejecutivo, así como la dictaminación de sus estructuras y puestos atendiendo al

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>El Poder Ejecutivo tiene el mayor número de OIC (29) debido a la cantidad de dependencias que supervisa, pero incluso así, no cubre la totalidad de entes públicos y la cantidad de personal asignada a cada OIC es reducida, lo cual compromete la efectividad y cobertura en el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>El 61% del personal encuestado reportó que la cantidad de personal es insuficiente para el cumplimiento efectivo de sus funciones, siendo ciertos municipios los más afectados, así como los OIC dependientes del Poder Ejecutivo, los cuales, como se ha dicho anteriormente, no cuentan con una estructura organizacional formalmente establecida.</p> <p>Alrededor del 65% dedica entre 7 y más de 10 horas diarias en actividades sustantivas de auditoría, control interno, quejas e investigación, sin considerar otras actividades cotidianas para la gestión de apoyo. Asimismo, se manifestaron frases como “tenemos horario de entrada, pero no de salida”, “si debemos quedarnos hasta tarde, así lo hacemos”, “hay veces que trabajamos también en fin de semana”, “debo estar disponible en mi celular todo el tiempo, incluso en vacaciones”.</p> <p>La falta de personal genera una sobrecarga de tareas individuales, impidiendo una supervisión adecuada y la posibilidad de participar en capacitaciones, reuniones externas y actividades adicionales sin afectar la ejecución de las funciones sustantivas. Además, esta falta de personal provoca que los titulares de los OIC deban realizar actividades que les restan tiempo de sus</p>	<p>marco normativo vigente y a las necesidades reales de actuación.</p> <p>En este sentido, se recomienda hacer una reingeniería organizacional de los OIC del Poder Ejecutivo considerando no sólo su presencia en cada ente público sino el número de personas servidoras públicas que laboran en el mismo y los procesos sustantivos que dicho ente lleva a cabo.</p> <p>Se recomienda fortalecer la estructura de los OIC municipales que actualmente cuentan con recursos humanos limitados. Al respecto, fortalecer estructura implica no sólo creación de áreas y puestos, sino también generar atractividad en los mismos mediante remuneraciones coherentes con el nivel de responsabilidad y carga de trabajo, entre otros.</p> <p>Es necesario el establecimiento de una cultura laboral común en donde la organización de los ritmos laborales permitan la conciliación de vida profesional y personal.</p> <p>Se recomienda establecer mecanismos tales como una encuesta de clima y cultura organizacional que permitan verificar de manera anual diversos indicadores.</p> <p>La reingeniería estructural implica también la reforma de procesos internos a fin de eficientarlos y enfocarlos a mejores logros con el personal asignado.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>funciones principales, tales como la redacción y notificación de oficios que deben compaginar con su presencia en diversos comités y actos de autoridad.</p> <p>Los auditores especiales cumplen roles similares a los OIC, pero están restringidos en sus facultades y no siempre cuentan con los recursos y la estructura necesaria. Además, atienden, al mismo tiempo, a diversos entes públicos, no uno solo.</p> <p>Existe una rotación anual de auditores asignados a diferentes entidades, lo cual les permite comprender los procesos y naturaleza de cada ente público, sin embargo, la falta de formalización institucional en el proceso de promoción y de un esquema de carrera puede poner en riesgo la continuidad y profesionalización de estos roles.</p>	<p>Es importante integrar a los auditores especiales al programa de profesionalización de los OIC, de manera compartida con los comisarios debido a que los tres conforman el amplio cuerpo de personas servidoras públicas dedicadas a la vigilancia, supervisión, seguimiento y control interno del Poder Ejecutivo del Estado.</p> <p>Se recomienda institucionalizar los procesos de progresión de carrera que realizan actualmente al interior de la SECOES en donde se promueve a alguien de la estructura de la dependencia a un puesto de auditor especial y posteriormente, a uno de titular de OIC, lo cual puede formar parte de un programa de profesionalización y desarrollo organizacional.</p>
Comités	<p>Aunque la mitad de las personas reconocieron que el programa de trabajo de la Comisión Permanente de Contralores del Estado responde a las necesidades de los OIC, una tercera parte desconoce los acuerdos y convenios vigentes de ésta.</p> <p>Hay una baja participación en espacios de coordinación institucional, ya que casi el 60% mencionaron que no participan en ese tipo de espacios, aún si les conciernen.</p> <p>La atención de los Comités institucionales por parte de los OIC genera una elevada demanda de tiempo y presencia, lo que incrementa la carga de trabajo para el personal, que ya es limitado en muchos casos.</p>	<p>Se recomienda establecer mecanismos de difusión de los acuerdos tomados en los mecanismos de coordinación institucional, particularmente la Comisión Permanente de Contralores del Estado, que permita que todo el personal que labora en los OIC tome conocimiento y no sólo los titulares.</p> <p>Se recomienda que no sean sólo los titulares de los OIC quienes acudan e intervengan en los comités y mecanismos de colaboración, por lo cual, se podrá establecer un nivel mínimo jerárquico de personal que</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>Los comités de adquisiciones y obras públicas tienen áreas de oportunidad en términos de planeación y evaluación de programas de trabajo. Más del 25% de los participantes indicaron desconocer si estos comités cuentan con un programa de trabajo, lo cual sugiere una falta de estructura en la planeación y comunicación de sus objetivos.</p> <p>Una mayoría de OIC dijeron desconocer las sesiones realizadas en el Sistema Anticorrupción del Estado, aunque afirman conocer la Política Anticorrupción y su Programa de implementación.</p>	<p>podría acudir, de modo tal que puedan repartirse las asistencias y, en su caso, las funciones.</p> <p>Es indispensable impartir capacitación en materia de adquisiciones y obra pública, particularmente, en la gestión interna de los respectivos comités y en la planeación y ejecución de auditorías para los procesos que llevan a cabo.</p> <p>Se sugiere fortalecer los mecanismos de comunicación y difusión de las acciones tomadas al interior del Sistema Anticorrupción del Estado trascendiendo la transmisión de las sesiones y la información en portales o redes sociales. Se recomienda hacerlo de manera específica mediante un boletín o “newsletter” que llegue directamente a los correos electrónicos de los OIC.</p>
<p>3. Recursos humanos, materiales y tecnológicos</p>		
<p>Estructuras organizacionales</p>	<p>En gran medida, las limitaciones a los OIC y a su labor se originan y/o se sostienen desde las estructuras organizacionales. En este sentido, existe una deficiencia en las estructuras organizacionales de los OIC, ya que la mayoría no cuenta con una estructura adecuada para el cumplimiento de sus funciones. En muchos casos, los OIC están integrados sólo por su titular, con poco o ningún personal de apoyo y, en algunos casos, el personal no está fijo en la oficina o no cumple con el perfil profesional que dicho OIC requiere.</p> <p>En el caso del Poder Ejecutivo, la falta de estructura organizacional genera una dependencia de los OIC hacia</p>	<p>Establecer una estructura organizacional básica para los OIC del Poder Ejecutivo, que incluya las funciones de investigación, sustanciación y control interno, según lo establecido en la LGRA. Esto implica la asignación de personal suficiente y con funciones específicas para cumplir los requisitos legales y operativos de los OIC, además de cumplir con el perfil de puesto basado en competencias profesionales.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>la estructura de la SECOES para realizar los procesos de investigación y sustanciación, lo cual tiene un impacto legal, ya que aunque el artículo 115 de la LGRA exige la separación de las funciones de investigación y sustanciación, lo cual, con la organización actual de los OIC en el Poder Ejecutivo no es viable. Las quejas y denuncias se centralizan en la SECOES, lo que genera sobrecarga el trabajo, limita la autonomía de los OIC mermando sus capacidades de atención en la materia e incluso, dejándolos en desconocimiento del seguimiento de los asuntos relacionados. En este orden de ideas, es necesario recordar que aunque las personas titulares de los OIC no realicen ciertos procedimientos sustantivos, sí deben rendir cuentas de ello ante la ciudadanía.</p> <p>Diversos OIC, particularmente los del Poder Ejecutivo y algunos municipios, carecen de organigramas claros que definan jerarquías y áreas de especialización, lo que genera ambigüedad en la asignación de responsabilidades y dificulta el control interno y el cumplimiento efectivo de sus obligaciones.</p> <p>Además, resulta complicado identificar información actualizada respecto a los cargos, nombres, datos de contacto y organigrama de los OIC, excepto en los casos del Poder Legislativo, Poder Judicial, OCA y algunos municipios. Para el desarrollo del diagnóstico se consultaron diversas fuentes de información: Plataforma Nacional de Transparencia, portales institucionales de las dependencias, entes y municipios, portales locales de transparencia y acceso a la información, directorios en línea, organigramas aprobados en SEFIPLAN, así como llamadas telefónicas a las diversas oficinas. Resultado de esto fue información incompleta, contradictoria y, en la</p>	<p>Incrementar la capacidad de la Coordinación de Apoyo Jurídico de la SECOES para ofrecer asesoría especializada de manera continua y oportuna a los OIC. La asignación de más personal en esta área permitiría un apoyo más efectivo y oportuno, asegurando que los OIC cuenten con orientación jurídica en casos complejos.</p> <p>Se recomienda el establecimiento de formatos y herramientas comunes para la consulta de los siguientes datos e información actualizada relacionada con los OIC:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Nombre y cargo. b) Adscripción. c) Correo electrónico. d) Teléfono. <p>Y, en el mejor de los casos, la creación de micrositos específicos para los OIC en donde venga el organigrama y directorio, pero también las actividades que realizan y los medios de contacto actualizados.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>mayoría de los casos, desactualizada.</p> <p>En algunos casos existe personal que no forma parte oficialmente de la estructura de los OIC y está realizando funciones sustantivas establecidas en la normatividad, lo cual puede ser contrario a los actos de autoridad que puede ejercer legalmente, afectando de nulidad, en un momento dado, a dichos actos.</p>	<p>Es necesario contar con un registro de personas servidoras públicas que se actualice quincenalmente contra nómina que permita identificar a las personas que efectivamente laboran en el gobierno de Quintana Roo, así como sus rangos, categorías y niveles, lo cual permitiría tener un control claro y efectivo sobre todo el personal.</p>
Perfiles de puesto	<p>Existe una discrepancia entre los perfiles de puesto formalmente definidos y las actividades que las personas realizan, ya que no hay actualización constante, sobre todo respecto de las funciones multidisciplinarias y especializadas que han adquirido los OIC con el tiempo.</p> <p>Los perfiles de puesto existentes se limitan a ser un formato de índole administrativa que no corresponde con un perfil orientado por competencias profesionales que permita integrar a la persona servidora pública en un esquema de carrera y tampoco en funciones profesionalizantes que pudieran ser verificadas bajo un esquema de evaluación de desempeño.</p> <p>Aunque la mayoría de las personas conoce su perfil de puesto, solo el 75% considera que los perfiles son respetados en los nombramientos. Esto indica que, en algunos casos, las designaciones no siguen estrictamente los requisitos del perfil de puesto, comprometiendo la alineación entre las competencias del personal y las funciones del cargo.</p> <p>Muchos OIC carecen de áreas específicas y de personal</p>	<p>Actualizar y realinear los perfiles de puesto para que reflejen con precisión las funciones reales del personal de los OIC, incluyendo las responsabilidades multidisciplinarias y conocimiento especializado que se requiere para el ejercicio del cargo.</p> <p>Concebir perfiles de puesto basados en competencias profesionales que verifiquen el perfil de ingreso de las personas y permitan el perfil de desarrollo para el ejercicio del cargo. El <i>puesto</i> remite a la ocupación; el <i>cargo</i>, al ejercicio de las funciones.</p> <p>Realizar procesos de reclutamiento y selección de personal basados en los perfiles de puesto por competencias. El perfil de puesto no debe ser observado sólo a nivel administrativo, sino sobre todo competencial o de capacidad. De modo tal que se tendrá que tener especial cuidado en que las personas que ocupen los puestos cumplan, efectivamente, con los requerimientos del cargo.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>especializado en funciones críticas como auditoría, asesoría jurídica y control interno.</p> <p>La falta de perfiles de puesto formalizados y actualizados limita la posibilidad de implementar políticas de profesionalización efectivas. Sin una estructura organizacional suficiente y perfiles bien definidos, resulta complicado establecer trayectorias de desarrollo profesional para el personal, lo cual afecta la retención de talento y la profesionalización de los OIC.</p>	<p>Los perfiles de puesto deben estar aparejados a una política de remuneraciones acorde a la exigencia de formación académica y trayectoria profesional necesarias para el cargo, generando atractividad del puesto y permanencia en la función pública. Eventualmente, estos perfiles de puesto permitirán formar a los futuros cuadros que ocuparán en los siguientes años dichos puestos.</p>
<p>Recursos humanos - ocupación de puestos y contrataciones</p>	<p>La mayoría de los OIC opera con una plantilla reducida, en muchos casos integrada por solo una o dos personas.</p> <p>Un porcentaje significativo de personal en los OIC está contratado de manera eventual, con contratos que se extienden por años, pero que no les generan derechos sociales, precarizando su situación laboral.</p> <p>La mayoría de los puestos en los OIC son ocupados sin un proceso de selección riguroso, ya que se consideran puestos de confianza o de designación directa.</p> <p>En este sentido, en los municipios, los titulares de los OIC son designados por el cabildo a propuesta del alcalde, lo cual no necesariamente garantiza experiencia en el ejercicio de las funciones, sino sólo el cumplimiento de los requisitos de perfiles de puesto, muchas veces desactualizados.</p> <p>En diversos municipios se identificó que los titulares de los OIC, al haber concluido su encargo suelen ocupar otro</p>	<p>Aumentar la cantidad de personal en los OIC, priorizando perfiles especializados en áreas tales como auditoría, control interno y fiscalización, así como procesos de reclutamiento y selección basados en el mérito de las personas con esquemas de evaluación de competencias profesionales y no sólo de cumplimiento administrativo de requisitos formales. La función del Titular del OIC implica “saber hacer” no sólo “saberes” o conocimientos.</p> <p>En el ámbito municipal revisar el proceso de designación de los Titulares de los OIC ya que, al ser el Alcalde quien propone y el cabildo quien designa, se suele elegir a personal afín a sus convicciones, lo cual genera diversos efectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Tener un control y seguimiento de los actos de gobierno por parte del OIC, pero generalmente no es muy exigente puesto que, en estricto sentido, responden al mismo superior jerárquico que los

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>puesto al interior del Ayuntamiento o viceversa, pueden haber ocupado previamente un puesto al interior del municipio, lo cual representa un riesgo y un eventual conflicto de intereses.</p> <p>De igual forma, a nivel municipal se identificó una especie de rotación del personal entre los OIC de los municipios; así, alguien de Othón P. Blanco, puede laborar después en Tulúm y, en otra gestión, encontrarse en otro municipio. Esto llama la atención ya que no es algo formalizado, sino más bien es producto de la falta de estabilidad laboral con cada cambio de administración, lo cual genera debilidad institucional y afecta la progresión de carrera.</p> <p>Existe una gran inestabilidad en los puestos de los Titulares de OIC, principalmente en los municipios, lo cual hace que con cada cambio de administración se pierda personal con experiencia, con conocimiento y en quien además, se ha invertido durante años para su profesionalización. Esto genera pérdida de capacidades institucionales y afectación a los derechos laborales de las personas.</p> <p>En materia de igualdad de género, inclusión y diversidad, se identifica que en la mayoría de OIC no hay una composición paritaria de mujeres y hombres. Si bien hay un número importante de mujeres ocupando los cargos titulares, existen brechas de desigualdad, donde las mujeres ocupan en mayor proporción cargos titulares de OIC con menor personal a su cargo, mientras que los que se conforman por un mayor número de personal es</p>	<p>nombró.</p> <p>b) Una autonomía de gestión y de decisiones, pero no así autonomía financiera. Los OIC dependen de los recursos ministrados por la Oficialía Mayor a través de la Tesorería Municipal y esto puede ser un mecanismo de control a la labor del OIC. Además, mina la secrecía con la que se deben llevar ciertas actuaciones puesto que, al solicitar recurso se debe justificar el mismo; al hacerlo, se informa lo que se pretende hacer con el mismo: una revisión, una auditoría, una investigación, lo cual puede poner sobre aviso a un área.</p> <p>c) Generalmente el Titular del OIC deja sus funciones cuando concluye el periodo de administración de quien lo nombró, volviendo a iniciar nuevamente todo en una curva de aprendizaje interminable que afecta las capacidades de los OIC municipales.</p> <p>Se recomienda establecer periodos de gestión de los Titulares de los OIC de municipios que trasciendan los periodos de gobierno, pero que no rebasen los cinco años de ejercicio.</p> <p>En todo caso, se recomienda establecer un esquema de profesionalización del personal de los OIC de los municipios que les permita eventualmente rotar de puestos entre los municipios, lo cual implica, cuando menos, una homologación de los tabuladores salariales y los niveles de los puestos y estructuras.</p> <p>Implementar un programa de profesionalización y un esquema de carrera que permita retener talento y fomentar la especialización en las funciones clave;</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>ocupado por hombres. De esta forma, aún cuando la realidad general de los OIC es limitada en cuanto a la distribución del personal, los recursos se concentran en mayor medida en los casos donde los hombres son titulares, y son mujeres quienes sostienen el trabajo en condiciones donde se tiene que hacer lo más posible con los pocos recursos que existen.</p> <p>En el caso de los OIC del Poder Ejecutivo se identificó que la inmensa mayoría cumple con el perfil de puesto (formación académica y experiencia profesional en las funciones) y que, además, habían desempeñado diversos cargos al interior de la SECOES, lo cual representa una especie de carrera en esta Secretaría y constituye una de sus mayores fortalezas.</p> <p>No obstante, pese a la existencia de esta especie de “progresión de carrera” en la SECOES y los titulares de OIC son promovidos internamente, este proceso no está formalizado como parte de un servicio público de carrera y depende de la voluntad de los tomadores de decisión en ejercicio del cargo, lo cual puede constituir una debilidad institucional.</p> <p>NOTA: Al momento del Diagnóstico los OIC en los OCA y en los Poderes Legislativo y Judicial fueron los que aplicaban procesos de selección más rigurosos basados en el mérito profesional, destacando, en particular, el sólido perfil profesional de los Titulares de los OIC de los OCA, constituyendo así una de las mejores prácticas identificadas.</p>	<p>además de generar atraktividad en formar parte del cuerpo de funciones de OIC pues representaría hacer carrera, tener promociones y progresar profesionalmente.</p> <p>Se recomienda elaborar un programa o plan estratégico para el cumplimiento del principio constitucional de paridad de género en la ocupación de los cargos titulares de los OIC, a fin de que, sea cual sea el mecanismo de ingreso a estos cargos, la ocupación por mujeres se de al menos 50%, sin limitarse a este porcentaje en caso de llegar a ser mayoría en estos cargos. Asimismo, este plan debe incluir entre sus objetivos la eliminación de las brechas de desigualdad de género que existen en el número de personal que integran los OIC cuando se es titular, a fin de evitar la sobrecarga de las condiciones menos favorables para las mujeres.</p> <p>Evaluar, en un determinado periodo de tiempo, los beneficios que aportó esta reforma legal, así como la pertinencia de sus disposiciones, particularmente la posibilidad de mantenerse en el puesto hasta por dos periodos de gestión.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>El presente Diagnóstico señalaba a las personas Titulares de los OIC de los OCA como las personas con los perfiles profesionales más sólidos y estables, al demostrar un amplio conocimiento y experiencia en la materia, además de contar con una estructura adecuada para el desempeño de sus funciones. No obstante, a la conclusión del diagnóstico todos resultaron ser removidos por una disposición normativa que no consideró evaluación de desempeño alguna a los ocupantes de la plaza y una designación con procesos ajenos a políticas basadas en el mérito profesional, llevando a estos OIC a un momento de incertidumbre institucional y probable merma de sus capacidades, lo cual hace que estos OIC, considerados como los más sólidos, no puedan ser evaluados en las condiciones actuales.</p>	
<p>Recursos humanos - antigüedad y progresión de carrera</p>	<p>De acuerdo a la Encuesta aplicada, la mayoría del personal de los OIC aseguró tener una antigüedad considerable, con más de tres años en su puesto actual y, en muchos casos, más de 12 años en la institución.</p> <p>La encuesta también arrojó la necesidad de formar nuevos cuadros ya que la edad promedio del personal que integra los OIC es mayor a 40 años, lo cual hará que en menos de una década, se requiera un recambio generacional.</p> <p>En el caso de SECOES y los OCA, existe una tendencia favorable hacia la promoción interna de personal, especialmente para los titulares de los OIC. <i>(Esto cambió en el caso de los OCA por lo expuesto en el apartado</i></p>	<p>Generar, para todos los ámbitos gubernamentales un semillero de talento para formar a los futuros cuadros especializados en la materia de OIC.</p> <p>Resulta de primera importancia establecer un sistema de profesionalización al interior de la SECOES que establezca los puestos que formarán parte del mismo, así como los</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p><i>anterior)</i></p> <p>En algunos casos del Poder Ejecutivo, los titulares y el personal de los OIC tienen una doble jerarquía, respondiendo tanto a la institución donde están adscritos -llámese Universidad u otro ente público-, como a la SECOES.</p> <p>Se identifica también una propensión, en varias personas, a mantenerse en los mismos puestos de trabajo, particularmente en los niveles equivalentes a jefatura de departamento y similares ya que esos son los que “casi nunca mueven”. Con esto se fomenta una actitud laboral que prefiere mantenerse en ese puesto a buscar una progresión de carrera, precisamente, porque no se les ofrece esa opción. Esto implica que la persona tampoco se esfuerce más por desarrollar otras competencias o mejorar su desempeño.</p> <p>Se identifica una debilidad institucional que, en primera instancia afecta al personal en sus derechos laborales. Al no contar con una estabilidad laboral y una permanencia</p>	<p>niveles y grados de los cargos para crear, de esta manera, una carrera al interior de un cuerpo de funciones identificado con los OIC.</p> <p>Integrar en dicho sistema de profesionalización a las personas que integran los auditores especiales y comisarios para formalizar su promoción e incentivar su desarrollo profesional.</p> <p>Al interior de dicho sistema de profesionalización deben establecerse también ciertas categorías de personal con características normativas y jerárquicas particulares, que les permita también tener otro tipo de incentivos y reconocimientos que hagan atractivos esos puestos.</p> <p>Desarrollar una política de incentivos para el personal de los OIC que reconozca el buen desempeño, la dedicación y el compromiso. Este sistema podría incluir bonos, premios anuales, o reconocimientos formales, lo cual mejoraría la moral y la retención del personal.</p> <p>Crear un programa de incentivos para el personal de los OIC, especialmente en áreas críticas como auditoría y control interno. Esto ayudaría a retener talento y a motivar al personal para comprometerse con sus funciones de manera continua y eficiente.</p> <p>Un sistema de profesionalización contiene también un subsistema o proceso de separación en donde a la persona servidora pública se le brindan opciones para retirarse garantizando sus derechos laborales y</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>en un esquema de servicio público de carrera, cualquier cambio normativo o de gestión, puede hacer que una persona con una amplia trayectoria y, por ende, con una edad avanzada, de un momento a otro quede fuera de un puesto de trabajo, afectando con ello su posibilidad de pensionarse con un cierto nivel salarial. Así pues, no sólo se pierde a alguien con capacidad y competencia, sino que también se le penaliza por una decisión ajena a su desempeño y labor.</p>	<p>reconociendo su labor. De igual forma, si su desempeño laboral no es el idóneo o comete alguna falta puede ser sancionado con la separación. En uno u otro caso se les brinda seguridad jurídica.</p>
<p>Recursos humanos - Competencias profesionales y capacitaciones</p>	<p>El diagnóstico muestra que la formación del personal debe cubrir tanto aspectos generales de la función pública como competencias especializadas, organizarse en dos niveles: capacitación inicial y formación continua especializada.</p> <p>Los cursos actuales tienden a ser repetitivos y no siempre responden a las necesidades prácticas de los OIC, lo cual es percibido como una carga adicional y no como una mejora.</p> <p>Los cursos en materia de género y derechos humanos, primordialmente, son señalados como repetitivos, no trascienden la sensibilización o niveles básicos de conocimiento.</p>	<p>Implementar programas de capacitación en áreas técnicas como auditoría avanzada, gestión de riesgos, control interno y responsabilidades administrativas, y asegurar que todas las personas reciban actualización constante.</p> <p>Fortalecer los procesos de capacitación inductiva y formación continua con un esquema de profesionalización del servicio público, esto es, que los programas no deben ser impartidos por universidades o escuelas, sino por personas servidoras públicas conocedoras o especialistas de la materia y su aplicación en un ámbito gubernamental, evitando así teorizar sobre los temas y aprovechar el tiempo en conceptos y casos prácticos.</p> <p>Trascender los temas de sensibilización en materia de género, inclusión y derechos humanos pensando incluso en temáticas como presupuestos con perspectiva de género o, en su caso, cómo verificar la perspectiva de género en las revisiones y auditorías que realizan.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>Muchas personas en los OIC realizan estudios adicionales por cuenta propia, incluyendo posgrados y diplomados, sin recibir reconocimiento, beneficios laborales ni impacto en su carrera.</p> <p>Se entiende la importancia de la capacitación pero se reconoce que ésta les genera una carga adicional de trabajo y muchas veces hacen los cursos sólo por cumplir el requisito, pero no porque realmente les interese el tema ya que preferirían priorizar ese tiempo para otras funciones.</p> <p>De igual forma los horarios de las capacitaciones deberían realizarse en momentos de menor carga de trabajo. En el caso de los municipios se señaló de manera reiterada que sería mejor después de las 6 de la tarde y priorizar la capacitación en línea.</p> <p>La falta de un esquema de profesionalización dificulta la retención de talento y el desarrollo de competencias clave, lo cual genera una alta rotación, afectando la continuidad de los OIC y perdiendo capital humano.</p> <p>Aunque el 38.2% del personal mencionó que realiza alguna evaluación, estas se centran en el cumplimiento de metas anuales y no necesariamente en una evaluación integral del desempeño.</p>	<p>Establecer una política de estímulos y reconocimientos a quienes desarrollen estudios por su propia cuenta, lo cual no necesariamente debe ser en numerario.</p> <p>Hacer programas anuales de capacitación que establezcan una calendarización acorde con las cargas de trabajo de los OIC, .</p> <p>Es indispensable continuar con los procesos de capacitación para la certificación de competencias, lo que implica una capacitación especializada y procesos de evaluación.</p> <p>Establecer un subsistema o proceso de evaluación del desempeño que verifique logros y metas, pero también el desempeño cotidiano de funciones y, en su caso, atención a la ciudadanía.</p>
Condiciones laborales y cultura	Se identificó que el 40.8% de las personas en los OIC realiza labores de cuidado, con responsabilidades que abarcan desde menores en edad escolar hasta personas	Establecer las pautas y mecanismos para una cultura y política laboral orientada a la corresponsabilidad de cuidados y el equilibrio de la vida laboral y personal.

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
organizacional	<p>adultas mayores y personas con discapacidad, lo que implica la necesidad de una política laboral de corresponsabilidad de los cuidados.</p> <p>Existe una significativa inversión de tiempo en labores de cuidado: un 22% de quienes cuidan dedican más de 60 horas semanales, aunque no cuentan con condiciones adecuadas para satisfacerlas, lo cual puede impactar su bienestar y desempeño.</p> <p>En todos los casos, se identificó que las labores de cuidados recaen en mayor proporción en las mujeres, pues representan el 65% de las personas que declararon realizar estas labores. Asimismo, se observó que a mayor número de horas dedicadas a los cuidados por semana, son las mujeres quienes los realizan, ya que representan al menos la mitad de quienes realizan de 1 a 20 horas de cuidados por semana, alrededor del 70% en promedio cuando se trata de más de 21 horas semanales.</p>	<p>Generar las condiciones en materia de horarios laborales, que permitan apoyar a las personas que lo requieren para llevar a cabo las labores de cuidados.</p> <p>Realizar procesos de sensibilización y capacitación de todo el personal, y en particular de los mandos directivos, respecto a estas labores de cuidado, a fin de reconocerlo como parte inherente de la vida y de los derechos humanos de toda persona.</p>
Infraestructura	<p>Casi la mitad del personal considera que las instalaciones no son adecuadas o sólo parcialmente adecuadas para sus funciones, siendo las principales problemáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Espacios físicos reducidos o insuficientes. b) Espacios físicos que no permiten tener la confidencialidad de las actuaciones ni de los documentos resguardados. c) Espacios físicos compartidos con otras áreas ajenas al OIC. d) Espacios físicos inadecuados a las funciones 	<p>Se sugiere establecer en todos los entes públicos el Programa Excelencia en el Servicio Público así como hacer verificaciones de los diversos espacios, particularmente los relativos a los OIC.</p> <p>Se recomienda emitir un manual o lineamientos que establezcan las dimensiones y espacios mínimos que deben tener las oficinas de los OIC considerando sus funciones y atribuciones.</p> <p>Establecimiento de espacios adecuados para llevar a cabo audiencias, para resguardar archivo y para recibir a las personas.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>debido a la antigüedad del inmueble o a la improvisación del espacio destinado al OIC.</p> <p>e) Problemas de accesibilidad para personas con discapacidad. Por ejemplo, existencia de rampas, pero no en buen estado o, si lo estaban, la oficina del OIC estaba en un primer o segundo piso sin elevador.</p> <p>f) En la mayoría de las instalaciones no existen salas de lactancia.</p> <p>g) No hay estacionamiento para el personal aunque el titular suele tener un espacio para estacionarse.</p> <p>La mayoría de las instalaciones no corresponden a un área específica ni especializada para las funciones que deben desempeñar los OIC: Se identificaron casos de aglomeración de las personas en espacios reducidos, de personas ubicadas en lugares de riesgo desde una perspectiva de protección civil, de personas con lugares improvisados apenas separados de otras áreas por mamparas, entre otros más.</p> <p>No obstante, destacó el programa Excelencia en el Servicio Público como uno de los elementos que ha permitido mejorar las condiciones de los espacios físicos de los OIC y los entes públicos en general.</p> <p>Se identificaron condiciones contrarias a un espacio seguro bajo la perspectiva de protección civil:</p> <p>a) Inexistencia de botiquín de primeros auxilios, así como, en aquellos casos donde sí había, medicamentos caducos. (Al cuestionarse a las personas sobre esto, generalmente no tenían conocimiento de la existencia</p>	<p>En el caso que se requiera, verificar el debido funcionamiento o reparación de los elevadores como elementos indispensable para la accesibilidad de todas las personas.</p> <p>Se requiere establecer señalética adecuada para identificar de manera clara las oficinas del OIC, incluida señalética en braille e incluso, en maya, principalmente en dependencias como la Secretaría del Bienestar.</p> <p>Se requiere el establecimiento de lactarios con las condiciones adecuadas plenamente identificadas en diversos instrumentos normativos.</p> <p>Se requiere la revisión periódica de la impermeabilización de las oficinas, la limpieza de los aires acondicionados y, en su caso, de la pintura de los espacios comunes ya que suele haber humedad.</p> <p>Se requieren baños dignos, limpios y funcionales.</p> <p>Se requiere hacer una revisión en todos los OIC de las condiciones de protección civil particularmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Existencia de botiquín de primeros auxilios. b) Existencia y funcionalidad de extintores de incendios. c) Revisión de las conexiones eléctricas y tomas de contacto. d) Revisión de techos, plafones y paredes por condiciones de humedad. e) Existencia de salidas de emergencia debidamente señaladas.

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>del botiquín o de su ubicación en la oficina)</p> <p>b) La mayoría de las personas señaló que sí habían extintores pero no sabían su ubicación, su utilización y si eran funcionales.</p> <p>c) Se observaron instalaciones eléctricas expuestas en paredes y techos, así como contactos rotos.</p> <p>d) Se señaló, en algunos casos, goteras o paredes con humedad que han afectado expedientes o incluso, generan moho que puede ser dañino.</p> <p>e) Las salidas de emergencia no están debidamente señaladas o son inexistentes.</p> <p>En el caso de los OIC del Poder Ejecutivo se identificaron algunos que tenían sus oficinas fuera del ente al que están adscritos o en espacios alejados de los centros de trabajo del ente, pudiendo ser esto por razones de espacio o incluso -haciendo suposiciones- para mantenerlos fuera del área de trabajo del ente vigilado.</p> <p>Otras condiciones observadas en entrevistas y grupos focales refieren condiciones de trabajo no óptimas, como ruido en el entorno, interrupciones constantes, falta de privacidad, espacios reducidos, ventanas sin cortinas en donde el sol daba directamente y condiciones insalubres tales como humedad y moho, sin ventilación adecuada.</p> <p>Asimismo, se identificaron dos casos que, a dicho de las propias personas Titulares de tales OIC del Poder Ejecutivo, en donde la ubicación geográfica de su oficina resultaba de riesgo, al ser un área que quedaba sola después de las 6 pm, por lo que procuraban retirarse todas las personas juntas.</p>	<p>Se recomienda que el OIC se encuentre siempre en las instalaciones principales del ente adscrito y, de ser posible, en aquellos con mayor estructura, que se tengan representaciones del OIC en diversas unidades administrativas del ente.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>Se identificaron, en muchos casos, baños con condiciones antihigiénicas e incluso, descompuestos.</p>	<p>Se sugiere hacer una revisión de las ubicaciones geográficas de las oficinas de los OIC para verificar las condiciones de seguridad en los horarios de ingreso y salida del personal. En su caso, establecer acuerdos con las autoridades de seguridad ciudadana para contar con su presencia en dichos horarios y garantizar así un ingreso y salida en total tranquilidad.</p> <p>Se requiere una revisión y actualización de los sanitarios que garantice su higiene, funcionalidad y accesibilidad para personas con algún tipo de discapacidad.</p>
<p>Recursos materiales y tecnológicos</p>	<p>Recursos informáticos y telecomunicaciones:</p> <p>Un 58.8% de los OIC cuenta con un portal o espacio en internet accesible para la ciudadanía, aunque la información publicada es variable, algunos carecen de contenidos actualizados y no resultan de fácil acceso.</p> <p>En gran parte de los OIC durante las entrevistas o grupos focales -incluyendo aquellos integrados por personal de estructura de la SECOES- se presentaron fallas en la conexión de internet, revelando mala conectividad, con modems o routers desactualizados. Esto provoca problemas al no poder participar de manera activa y dinámica en las sesiones o reuniones de trabajo que se realizan vía remota, complicando así el trabajo y la participación de los OIC y Comisarios, principalmente.</p> <p>En algunos casos se identificó que las personas que integran el OIC contrataron su propio servicio de internet para tener mejor conectividad pagándolo de su propio bolsillo.</p>	<p>Establecer lineamientos que homologuen el tipo de microsítios o portales de internet de los OIC, así como el tipo de información que debe presentar y la actualización periódica de la misma que se deba hacer.</p> <p>Se recomienda verificar los contratos de renta de internet en cuanto a las capacidades técnicas tales como el ancho de banda y capacidad del servicio para garantizar un buen acceso al mismo. Asimismo, es necesario revisar las condiciones técnicas de los routers y modems.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>Algunos OIC presentaron problemas de conectividad derivados -a dicho de ellos- de su cercanía con el aeropuerto o por encontrarse en una isla.</p> <p>Varias personas tomaron las entrevistas en su propia casa señalando que el internet del trabajo no funcionaba bien.</p> <p>Estos elementos se conjugaron con los siguientes:</p> <p>a) Equipos de cómputo obsoletos. b) Equipos de cómputo sin cámara ni micrófono.</p> <p>Al respecto, se pudo identificar que la inmensa mayoría de los Titulares de OIC utilizan sus equipos personales de cómputo, así como varias de las personas que laboran en el OIC. Alguna persona llegó a comentar a modo de broma: “aquí es requisito que cada quien traiga su computadora porque las que tenemos no sirven”.</p> <p>Las reparaciones de las computadoras, pantallas o diversos insumos las paga el personal de sus propios ingresos.</p> <p>Materiales tales como audífonos con micrófono o cámaras en su mayoría son comprados por ellos mismos.</p> <p>Necesidad de dispositivos de almacenamiento seguro, como servidores o soluciones en la nube, para resguardar la información.</p> <p>Necesidad urgente de software especializado en auditoría, control interno y gestión de datos, así como</p>	<p>Realizar un censo actualizado de las condiciones funcionales de los equipos informáticos de los OIC y establecer periodos de actualización conforme a ello, verificando la pertinencia y viabilidad de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Arrendar los equipos contando también con la proveeduría de su mantenimiento o, 2. Adquirir los equipos y fortalecer los servicios institucionales para su mantenimiento y actualización. <p>Con base en lo anterior, asignar presupuesto para el arrendamiento o la adquisición de equipos modernos de cómputo, además de sus accesorios (audífonos, cámaras...) y mobiliario adecuado, así como para la creación de espacios seguros para el almacenamiento digital de documentación sensible (nube, discos duros...).</p> <p>Establecer un fondo destinado exclusivamente a la</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>antivirus y sistemas de firewall.</p> <p>Falta de espacio de almacenamiento, en muchos casos, el personal recurre a dispositivos personales o sistemas de almacenamiento no oficiales.</p> <p>La mayoría de las comunicaciones se realiza vía whatsapp o utilizando teléfonos celulares personales, intercambiando incluso documentos oficiales por esa vía, atendiendo a la ciudadanía directamente en teléfonos celulares personales o incluso asistiendo a reuniones vía zoom o alguna otra plataforma desde su propio celular utilizando su propio paquete de datos para ello. En ciertos municipios, incluso ya no existen líneas telefónicas fijas, obligando a las personas servidoras públicas a dar sus números telefónicos personales.</p> <p>Una inexistencia prácticamente generalizada de correos electrónicos institucionales y aquellos que cuentan con ellos, no los utilizan alegando que tienen poca capacidad de almacenamiento y se saturan rápidamente o que simplemente no son funcionales y prefieren usar el correo electrónico personal.</p>	<p>actualización y mantenimiento de herramientas tecnológicas para los OIC. Este fondo permitiría adquirir software de auditoría, sistemas de control interno y equipos de cómputo modernos, fortaleciendo la capacidad operativa de los OIC.</p> <p>Desarrollar una plataforma digital para el control y seguimiento de auditorías, quejas y denuncias, y para la gestión de riesgos, facilitando así el seguimiento y la coordinación de casos.</p> <p>Ampliar la capacidad de almacenamiento de los correos institucionales y asegurar que todos los empleados cuenten con herramientas seguras para la comunicación oficial. Esto reforzará la seguridad de la información y mejorará la coordinación entre las distintas áreas de los OIC.</p> <p>Esto también incluye la provisión de correos electrónicos institucionales con suficiente capacidad para el almacenamiento de información relevante, así como líneas telefónicas institucionales y cuentas de zoom, meet, teams o cualquier otra similar, de carácter</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>Los correos electrónicos no institucionales generan incertidumbre jurídica en la ciudadanía pues desconfían de ellos, además de usarse para guardar información de carácter gubernamental en plataformas de entes privados como lo son las compañías que proveen dichos servicios de mensajería digital.</p> <p>Se manifestó que varios sitios o portales de internet están bloqueados, como es el caso de youtube, sin embargo, cuando tienen capacitación en línea, varias de las actividades se relacionan con videos contenidos en dicha plataforma, obligándolos a realizar su capacitación después de su horario de trabajo en sus respectivos domicilios, absorbiendo tiempo dedicado, inicialmente, a su vida personal y familiar.</p> <p>Recursos materiales:</p> <p>Existen necesidades insatisfechas de papelería, principalmente en el consumo de papel y tinta, las cuales asumen los titulares de OIC de su propio salario: “Ya es algo que sabemos que nos toca asumir”, “lo pago de mi bolsa”. Los insumos de papelería que les dan no son suficientes.</p> <p>Las entrevistas revelaron condiciones inadecuadas del mobiliario, como sillas en mal estado o escritorios inservibles, lo que compromete la seguridad y comodidad de las personas. De igual forma es el personal quien compra de su propio bolsillo sillas, escritorios y otros muebles necesarios para</p>	<p>institucional. Contar con correos institucionales así como con plataformas de videoconferencias permitirá establecer desde la contratación misma, las condiciones relativas al uso, privacidad y seguridad de los datos e información que se generen.</p> <p>Verificar los horarios de la capacitación pero también, los candados o bloqueos que se establezcan para la visualización de contenidos en ciertas páginas, todo lo cual puede realizarse desde el “rol de administrador” de quien gestione la conexión a internet.</p> <p>Hacer una revisión y rediseño del programa de recursos materiales, particularmente en materia de adquisiciones de papelería y mobiliario para los OIC; pero también para el retiro y sustitución de mobiliario de riesgo o disfuncional. Este gasto es parte de los insumos fundamentales para desarrollar la labor de los OIC.</p> <p>Realizar un censo actualizado de las condiciones funcionales del mobiliario de los OIC y establecer periodos de actualización para la adquisición del mismo, particularmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Sillas ergonómicas secretariales. b) Escritorios o gabinetes de oficina. c) Anaqueles y archiveros.

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>el trabajo.</p> <p>En este sentido se identificó mobiliario y equipo de oficina insuficiente o en malas condiciones, incluso se observaron sillas sin respaldo, sillas distintas a las de oficina, sillas de plástico o, incluso, taburetes (de hecho se detectó una persona que había tenido un accidente que requirió atención médica al romperse el respaldo de su silla). De igual forma escritorios inadecuados, algunos trabajando en tabloneros o en escritorios descuadrados.</p> <p>En otros casos, se identificó mobiliario recién renovado después de más de 10 años de no hacerlo; así como personas que compraron de su propio salario sillas o escritorios: “es mi aportación al OIC”, “encontré una oferta en internet y dije: de una vez hay que comprar las sillas”, “necesitábamos el monitor, entonces mejor lo compré yo”.</p> <p>En ese sentido, ciertos municipios cuentan con mobiliario y recursos materiales adecuados, idóneos y suficientes para su actividad, en tanto que otros no cuentan con lo más mínimo para operar.</p> <p>En varios OIC, el personal colabora para comprar recursos básicos y artículos, como agua potable, materiales de limpieza y papel de baño, lo que muestra una precarización de las condiciones laborales.</p>	<p>d) Aparatos telefónicos. e) Botes de basura.</p> <p>Establecer lineamientos o manuales relativos a los recursos materiales que regulen su proveeduría, actualización, inventario y revisión periódica a fin de garantizar condiciones óptimas de servicio.</p> <p>Revisar la provisión de insumos básicos para el mantenimiento del espacio de trabajo, tales como:</p> <p>a) Agua para beber: garrafones. b) Materiales de higiene en los baños: jabón y papel higiénico. c) Materiales para limpieza de las áreas comunes incluyendo los baños: jergas, trapos de limpieza, productos para limpiar los pisos y baños.</p> <p>Establecer planes o estrategias que permitan el uso de vehículos para el trabajo de campo que realizan los OIC, así como el pago del combustible necesario para ello, evitando viajes o desplazamientos innecesarios si es que</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>La mayoría de los OIC no cuenta con vehículos asignados y deben utilizar transporte público o sus vehículos personales para tareas oficiales.</p> <p>Los OIC que sí cuentan con vehículos, en su mayoría son vehículos en buenas condiciones, con seguro vehicular vigente y, en ocasiones, se comparte con otras áreas.</p> <p>En el caso del combustible, manifiestan que a veces prefieren asumir ese gasto a esperar a que se los reembolsen ya que es “muy tardado y complicado”.</p> <p>Pocos OIC cuentan con instrumentos especializados para su uso en materia de obra pública, por ejemplo para hacer mediciones, cálculos o cualquier otro relacionado.</p> <p>Elementos complementarios, como frigobares, hornos de microondas o comedores, así como comedores son prácticamente inexistentes, aunque exista la necesidad de tomar sus alimentos en sus lugares de trabajo. De hecho, la mayoría de estos bienes han sido comprados por las propias personas de manera cooperativa o, por anteriores Titulares que los donaron “para la causa”, considerándolo como su “aportación al OIC”.</p>	<p>el asunto a atender puede realizarse vía remota utilizando las tecnologías de la información y comunicación.</p> <p>De igual forma verificar la viabilidad de establecer convenios con los diversos servicios de transporte público para obtener un descuento o abono para las personas servidoras públicas en sus desplazamientos oficiales.</p> <p>Revisar el tipo de material especializado que requieren los OIC y, en su caso, realizar la adquisición del mismo y capacitarlos en el manejo de éste.</p> <p>Generar condiciones básicas para que las personas puedan tener un espacio adecuado para ingerir sus alimentos en los centros de trabajo.</p>
4. Recursos financieros		
Asignación presupuestal	Los OIC enfrentan una constante limitación de recursos financieros, lo que compromete su capacidad de operación efectiva.	Rediseñar el esquema de distribución de recursos para que esté alineado con la carga de trabajo y la complejidad de las funciones de cada OIC. Esto permitiría que los OIC

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>La participación de los OIC en la determinación de su propio presupuesto es limitada, con lo cual no les es posible anticipar necesidades financieras o participar en los procesos de asignación de recursos.</p> <p>La mayoría de los OIC no cuentan con un presupuesto independiente o no lo ejercen de manera directa, pues dependen de ministraciones periódicas de recursos desde las dependencias centrales, lo que limita su autonomía y oportunidad de sus funciones.</p> <p>Los recortes presupuestarios afectan de manera significativa a los OIC, restringiendo aún más su presupuesto operativo, pese a un modelo de PbR.</p>	<p>con mayores responsabilidades reciban los fondos necesarios para cumplir con sus objetivos de manera eficiente.</p>
Programas presupuestarios y gestión financiera	<p>Las ministraciones a menudo no están alineadas con el Programa Anual de Trabajo ni el Programa Anual de Auditorías de los OIC, lo cual lleva a una falta de sincronización en la disponibilidad de fondos y las necesidades operativas.</p>	<p>Otorgar mayor autonomía financiera a los OIC para que puedan tomar decisiones sobre la asignación de recursos según sus necesidades específicas. Esto permitiría una respuesta más rápida y eficiente a las demandas operativas y facilitar la planificación de sus actividades a largo plazo.</p> <p>Revisar las fechas para la elaboración y presentación de los planes anuales de trabajo para que coincidan con la planeación presupuestal.</p>
Presupuesto y política de remuneraciones	<p>Los salarios no reflejan adecuadamente la carga de trabajo, responsabilidades, ni el nivel de formación y experiencia del personal en los OIC, especialmente a nivel municipal.</p> <p>Muchos de los tabuladores de salarios no están</p>	<p>Realizar un rediseño de la política de remuneraciones de las personas servidoras públicas pertenecientes a los OIC -aunque se recomienda que sea a nivel estatal para guardar la congruencia entre los distintos niveles y entes gubernamentales- que considere:</p> <p>a) Homologación de tabuladores salariales de</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>actualizados o no existen formalmente, lo que limita la posibilidad de ofrecer remuneraciones justas y competitivas.</p> <p>Los salarios para el personal de los OIC, en especial a nivel municipal, son bajos, con rangos de entre 9 mil y 15 mil pesos mensuales y, para algunos titulares, entre 35 mil y 40 mil pesos. La insuficiencia de salarios adecuados y la falta de incentivos representan riesgos importantes, incluyendo el riesgo de corrupción y la salida de personal capacitado.</p> <p>Existen municipios que expresamente señalaron no contar con tabuladores, así como otros afirmaron no tener dichos tabuladores actualizados, lo cual refleja divergencias tales como ganar en el mismo puesto</p> <p>Los salarios actuales no contemplan variaciones en el costo de vida entre municipios ni los gastos adicionales, como traslados, papelería, equipo de trabajo, o internet, lo que precariza los salarios.</p> <p>Los salarios actuales en los Titulares de los OIC de algunos municipios oscilan alrededor de los \$15,000 pesos mensuales o menos, por lo que son percibidos como insuficientes en relación con la carga de trabajo y las responsabilidades. Esto se agrava en municipios con costos de vida elevados (como Tulum) y gastos adicionales (como en Isla Mujeres en donde deben cruzar a diario ida y vuelta; o algunos otros en donde desempeñan sus funciones en un municipio, pero viven en otro y deben pagar renta, transporte, servicios...).</p>	<p>acuerdo al tipo de ente o nivel de gobierno, principalmente, municipios.</p> <p>b) Integración de las remuneraciones, atendiendo al establecimiento también, de una política de incentivos, premios y estímulos.</p> <p>c) Consideración, en la definición de las remuneraciones de indicadores económicos mínimos como el índice inflacionario, el costo de vida estatal y por municipios, así como el nivel salarial en funciones similares en el sector privado.</p> <p>d) Consideración, en la definición de las remuneraciones de elementos como: atractividad del puesto, retención del personal y creación de semilleros de talento.</p> <p>e) Consideración, en la definición de las remuneraciones de elementos contenidos en los perfiles de puesto tales como: formación académica, años de experiencia en funciones relacionadas, competencias profesionales; así como carga laboral, horarios, nivel de responsabilidad.</p> <p>Formalizar convenios de colaboración con entidades federales y organizaciones especializadas en auditoría y control para asegurar financiamiento continuo en programas de capacitación y profesionalización. Estos convenios garantizarían el acceso a capacitaciones técnicas avanzadas y reducirían la dependencia en recursos federales.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>Se identificó una brecha de desigualdad salarial entre mujeres y hombres, donde los niveles de remuneración más bajos son en su mayoría mujeres, incluidas las titulares de los OIC.</p> <p>Aunque existe una política de incentivos en algunas áreas, la mayoría de los OIC carece de un esquema integral de estímulos, reconocimientos y apoyos.</p> <p>Las prestaciones no siempre son suficientes para cubrir necesidades básicas y hay personas en los OIC que recurren a otras fuentes de ingresos.</p> <p>La falta de salarios competitivos, junto con condiciones laborales como cargas de trabajo extenuantes y gastos adicionales, afecta la capacidad de los OIC para atraer y retener perfiles especializados.</p>	
Presupuesto y recursos materiales	<p>Las prioridades presupuestarias recurrentes de los OIC se encuentran en la necesidad de recursos humanos, equipo de cómputo, mobiliario de oficina y otros recursos materiales.</p> <p>Existe una precarización en los recursos materiales y espacios físicos de los OIC, así como deficiencias importantes en los recursos tecnológicos y de comunicación.</p> <p>Las limitaciones presupuestarias obligan a muchos empleados a cubrir gastos adicionales de su propio bolsillo, lo que evidencia insuficiencia en las asignaciones y genera insatisfacción laboral.</p>	

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
Gestión presupuestal - Poder Ejecutivo	<p>Existe una centralización de la gestión presupuestal en la SECOES.</p> <p>No hay una alineación temporal entre el Programa Anual de Trabajo (PAT) y el Anteproyecto de Presupuesto, lo que provoca desajustes para los gastos necesarios que no son previstos con antelación.</p> <p>Hay una insuficiencia de recursos y dependencia a las entidades adscritas, pues el presupuesto actual destinado a los OIC se concentra principalmente en viáticos y papelería, recursos materiales y tecnológicos, que terminan cubriéndose con recursos y apoyo de las entidades en las que están adscritos.</p>	
Gestión presupuestal - Municipios	<p>Hay una dependencia de la Oficialía Mayor y la Tesorería Municipal para la ministración de recursos.</p> <p>Existen notables desigualdades entre municipios en cuanto a recursos asignados.</p> <p>La dependencia presupuestaria de los OIC municipales les coloca en una posición vulnerable frente a las autoridades municipales, pues da una percepción de falta de autonomía y, en ocasiones, los presupuestos fungen como presión política.</p> <p>La designación de los titulares de los OIC por parte de alcaldes/as o el cabildo genera una “deuda” hacia la autoridad que los nombró, afectando la imparcialidad.</p> <p>Existen riesgos de conflicto de interés, tras finalizar la gestión en el OIC, pues algunos titulares asumen roles en</p>	

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	<p>otras áreas de la administración municipal.</p> <p>La rotación de personal con cada cambio de administración provoca pérdida de experiencia y continuidad en la gestión.</p>	
Autonomía financiera	<p>Una reflexión común en los OIC fue la siguiente: Se cuenta con una autonomía de gestión y toma de decisiones, sin embargo, no es plena en tanto no se cuenta con una autonomía financiera pues se sienten “atados” o “restringidos” en su actuar a la ministración de recursos que les proporcionen en cuanto al monto y al tiempo en el que se les da.</p> <p>Se manifestaron tres ideas constantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Municipios: “Mi presupuesto depende de una de las autoridades a quienes vigilo, que es la Oficialía Mayor. Esta me proporciona los recursos a través de la Tesorería Municipal en los tiempos que considera. Esto me limita en cuanto a mi propia planeación porque estoy a expensas de que me entreguen el recurso, pero también en que no tengo que ‘latiguar’ tanto a ciertas unidades porque podría tener un efecto en mis recursos.” 2. General: “Al no operar mi propio recurso tengo que solicitarlo a la Unidad Responsable, sin embargo, para que se me autorice, debo justificarlo -lo cual es normal-, pero en nuestro caso eso pone sobre aviso a las instancias a las que vamos a revisar, auditar o incluso, investigar, porque ya no se guarda el debido sigilo o confidencialidad de nuestras acciones. Imagínese esto en materia de responsabilidades...” 3. General: “No es posible tener una plena autonomía de gestión sin una autonomía financiera. Eso limita 	<p>Generar un espacio de análisis y reflexión entre los diversos actores involucrados para tener un rediseño de los mecanismos de planeación presupuestal, ejercicio del gasto, monitoreo y seguimiento del presupuesto y rendición de cuentas, al interior de los OIC.</p> <p>Implementar una estrategia piloto en donde se de una mayor libertad en el uso y ejercicio de los recursos a los OIC estableciendo indicadores que permitan monitorear y dar seguimiento al uso del recurso y así, poder evaluar la pertinencia de estas acciones.</p>

Dimensión	Hallazgos	Recomendaciones
	nuestra capacidad de acción y nuestra operatividad. Sabemos que siempre, con ese tema, tendremos freno de mano y no podemos operar como quisiéramos.”	



Glosario

ASEQROO.- Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo.

ASF.- Auditoría Superior de la Federación.

COCODI.- Comité de Control y Desempeño Institucional.

COEPCI.- Comité de Ética y Prevención de Conflicto de Interés.

CGOIC.- Coordinación General de los Órganos Internos de Control.

CPC.- Comité de Participación Ciudadana.

CPCE.- Comisión Permanente de Contralores Estado.

CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COSO.- Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission.

EAM.- Estrategia Anticorrupción Municipal.

FECC.- Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

LAA y PSRBM QRoo.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo.

LFRSP.- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

LGRA.- Ley General de Responsabilidades Administrativas

LOAPEQRoo.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

LOPySR.- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado de Quintana Roo.

MICI.- Marco Integrado de Control Interno.

OCA.- Organismos constitucionales autónomos.

OIC.- Órgano Interno de Control.

PAA.- Programa Anual de Auditorías.

PAEQROO.- Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.



PAM.- Programa Anticorrupción Municipal.

PAT.- Programa Anual de Trabajo.

PPAEQROO.- Programa de Implementación de la Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

RISECOES Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría.

SAEQROO.- Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

SECOES.- Secretaría de la Contraloría del Estado.

SEFIPLAN.- Secretaría de Finanzas y Planeación.

SEQ.- Secretaría de Educación de Quintana Roo.

SESA.- Servicios Estatales de Salud de Quintana Roo.

SESAEQROO.- Secretaría Ejecutiva del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo.

SICAVISP.- Sistema de Capacitación Virtual para personas Servidoras Públicas.

SIPRES.- Sistema de Integración Programático Presupuestal.

SFP.- Secretaría de la Función Pública, hoy Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

SNF.- Sistema Nacional de Fiscalización.

SSA.- Secretaría de Salud.

TOIC.- Titulares de Órganos Internos de Control.

Anexos

1. Anexos Diagnóstico

2. Temas de actualización deseada compartidas por el personal de los OIC a través de la encuesta:

Ética profesional
Administración pública

Administración, contabilidad y tópicos contables

Adquisiciones

Anticorrupción y auditoría

Argumentación e interpretación jurídica

Auditorías:

- Auditoría de desempeño
- Auditoría gubernamental
- Auditoría forense
- Auditoría específica
- Auditoría financiera y de obra pública

Contabilidad gubernamental:

- Disciplina financiera
- Técnicas de auditoría
- Elaboración de manuales
- Sistema de control interno

Control interno

Derechos Humanos

Investigación y elaboración de Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRAS)

Procedimientos administrativos

Fiscalización:

- Fiscalización de obra pública
- General de fondos y recursos

Política Anticorrupción del Estado de Quintana Roo

Resolución de quejas y denuncias

Responsabilidades administrativas y procesos de entrega-recepción

Certificación de conocimientos en auditoría

3. Problemáticas en las condiciones materiales de trabajo compartidas por el personal de los OIC a través de la encuesta:

Espacio reducido:

- Falta de privacidad para atender asuntos.
- Varios integrantes trabajando en el mismo espacio.

Hacinamiento o conglomeración:

- Áreas comunes inadecuadas.
- Espacios insuficientes para personal auxiliar.

Problemas estructurales:

- Grietas y daños físicos.
- Goteras.
- Humedad.

- Presencia de plagas (comején).
- Malos olores por colindar con espacios públicos.

Iluminación deficiente:

- Oficinas con poca luz natural o artificial.
- Personal resolviendo este problema con recursos propios.

Ruido excesivo:

- Oficinas en ubicaciones ruidosas.
- Interrupciones constantes por falta de aislamiento.

Falta de privacidad:

- Oficinas compartidas sin espacios privados.
- Dificultades para atender a personal o público en un entorno adecuado.

Falta de mobiliario y equipo adecuado:

- Necesidad de áreas específicas para archivos y papelería.
- Falta de señalización y habilitación de baños.