



SEAJAL
Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Secretaría
Ejecutiva

*El problema público de los aviadores:
un análisis exploratorio desde la
administración pública*

Informe final, diciembre 2021

N1-ELIMI

N2-ELIMIN

Lista de siglas, acrónimos y abreviaturas

ASF – Auditoría Superior de la Federación
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
CC – Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco
CEJ – Contraloría del Estado de Jalisco
COMUDE – Consejo Municipal de Deportes de Guadalajara
COVID – 19 – Enfermedad por coronavirus
FEGTEM – Federación General de Trabajadores del Estado de Jalisco y sus municipios
FONE - Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa
OIC – Órgano Interno de Control
OIC – Órgano Interno de Control
OMS – Organización Mundial de la Salud
PETS – *Public expenditure tracking surveys* (Encuestas de Rastreo del Gasto Público)
PTA – Programa de Trabajo Anual
SA.F.D.G. – Sindicato Auténtico de Fomento Deportivo de Guadalajara
SEAJAL – Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco
SESAJ - Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco
SideDIF - Sindicato Democrático de Trabajadores del DIF
SPC – Servicio Profesional de Carrera

N3-ELI

Índice

1. Introducción	4
2. Justificación	5
3. Conceptualización de los aviadores	6
3.1 Definición	6
3.2 Causas	8
3.3 Mecanismos	8
3.4 Estrategias	8
3.5 Los aviadores en el contexto nacional	9
4. Metodología	10
4.1 Entrevistas semi – estructuradas	11
4.2 Estudio de caso	11
5. Apartado ético	12
5.1 Plan de Manejo de Datos	13
6. Análisis	14
6.1 Entrevistas semi – estructuradas	14
6.2 Estudio de caso	19
7. Recomendaciones de política pública	21
7.1 Recomendación 1. Generar mecanismos al interior de las instituciones que permitan para llevar un control adecuado tanto de la nómina como del registro de asistencia de las personas servidoras públicas	22
7.2 Recomendación 2. Avanzar en la implementación y fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera	22
7.3 Recomendación 3. Generación e implementación de una estrategia de ética institucional	23
7.4 Recomendación 4. Creación y fortalecimiento de los Órganos Internos de Control en la administración pública estatal	23
8. Conclusiones	24
Bibliografía	27
Anexo 1. Formato de la entrevista semi - estructurada	29
Anexo 2. Cuadro de categorías analíticas	30
Anexo 3. Formato de consentimiento informado	32
Anexo 4. Hoja de información para el entrevistado(a)	33
Anexo 5. Aviso de privacidad simplificado	34

N4-ELIM



1. Introducción

En la actualidad, gran parte de las instituciones – públicas y privadas – cuentan con un registro que les permiten identificar a quienes forman parte de su plantilla laboral. Esto con el objetivo de contar con un mejor control del personal que labora para la institución, así como de los recursos que se les asignan, como lo son: salarios, prestaciones, viáticos, etc. Sin embargo, la falta de un control adecuado de los registros dentro de las instituciones genera las condiciones propicias para la perpetración de actividades ilícitas. En la administración pública esto se puede traducir en efectos negativos hacia el interior de la organización, por ejemplo, la sustracción de recursos públicos, pero también hacia el exterior de esta, disminuyendo la calidad y distribución de los servicios públicos. Al respecto, uno de los principales problemas asociados a la falta de control de los registros de asistencia es la presencia de empleados fantasmas, es decir, personas que se encuentran registradas en la nómina de las empresas, pero que no se desempeñan como parte de esta. En México, esta problemática es conocida bajo el concepto de aviadores, que hace referencia a una “persona que figura en la nómina y percibe sueldo, pero que no se presenta a trabajar” (Gómez de Silba, 2001). Si bien esta práctica no es reciente en México, existen pocos estudios que ayuden a documentar sus efectos en la administración pública.

N5-ELIM En ese sentido, el objetivo de este documento es sentar el anclaje teórico-conceptual para el análisis de la eficacia del control de asistencia de las personas servidoras públicas como un componente clave que permite atender el problema público de los aviadores dentro de las instituciones públicas y, por ende, contribuir a la prevención de la corrupción. Para ello, se ha dividido el documento en cuatro partes. En la primera parte, se describe el problema público, sus implicaciones de política pública, y los efectos que puede generar en la administración pública. En un segundo apartado, se discute el concepto de aviadores, mejor conocido dentro de la literatura como “empleado fantasma”, y que se ha catalogado como un tipo de fraude que impacta tanto a la administración pública como a otras estructuras organizativas. En el tercer apartado, se describe el procedimiento a través del cual se busca abordar el problema público que consiste en una serie de entrevistas semi – estructuradas con integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y especialistas en materia anticorrupción, que nos permitan complejizar la definición de la problemática y adaptarla al contexto nacional. En último término, se desarrollará un estudio de caso con el objetivo de identificar las mejores prácticas en materia de control de asistencia de personas servidoras públicas, y cómo estas han contribuido a la anticorrupción. Con todos estos insumos técnicos, se elaborarán propuestas de mecanismos y/o instrumentos que pueda emitir el Comité Coordinador del SEAJAL para corregir o mejorar el control de asistencia de las personas servidoras públicas.

2. Justificación

En términos generales, los aviadores hacen referencia a un tipo de fraude de nómina, denominado, empleado fantasma. Esta problemática tiene efectos tanto al interior como al exterior de la organización. Por un lado, las instituciones se enfrentan a un costo financiero, es decir, se realiza el pago de salarios y demás prestaciones a un personal que no se encuentra laborando. Esto puede generar, entre otras cosas, una sobrecarga de trabajo de la institución, así como afectar los procesos a su interior. Por otro lado, esta práctica genera un impacto negativo hacia la ciudadanía, no solo por el mal ejercicio de los recursos públicos, sino también por la calidad de los servicios a los que puede acceder. Dado lo anterior, el personal fantasma puede catalogarse como una forma de corrupción. Lo anterior, no solo implica una práctica ilícita, sino que también vulnera el derecho de las personas a acceder a servicios públicos de calidad.

A pesar de la importancia de la problemática dentro de la administración pública, este fenómeno ha sido poco estudiado en el caso mexicano. Esto puede responder a una serie de factores entre los que se encuentra la falta de una definición precisa del problema público, la falta de indicadores que permitan entender la magnitud de la problemática, la ausencia de consensos entre los actores involucrados sobre las medidas a tomar, la delegación de responsabilidades, poco interés político sobre el fenómeno, entre otros. También es importante señalar que no es un fenómeno que suceda particularmente dentro de las instituciones públicas, sino que puede formar parte de cualquier estructura organizativa. Sin embargo, los efectos que puede llegar a tener en uno u otro espacio son diferenciados. Para el caso de la administración pública, los efectos se traducen en afectaciones a la ciudadanía, mientras que, en el caso de la iniciativa privada, afecta principalmente los intereses de la empresa.

N6-ELI

Asimismo, es necesario distinguir el concepto del empleado fantasma de otros conceptos como lo es el ausentismo injustificado. De acuerdo con Mackey, Vian y Kohler (2018: 636) la principal diferencia entre ambos conceptos reside en que el primero hace referencia a individuos no existentes registrados en la nómina de la empresa, mientras que los segundo hace referencia a trabajadores legítimos que se ausentan sistemáticamente sin aprobación. Sin embargo, la literatura también señala que el empleado fantasma puede hacer referencia a una persona real – no necesariamente ficticia – que no realiza el trabajo para la empresa, y que puede o no estar coludido en la realización de la práctica (Okagu et al., 2020). Por tal motivo, se puede señalar que la principal diferencia reside en el hecho de que el empleado fantasma no asiste en ninguna circunstancia a trabajar, mientras que el empleado ausente, asiste de forma eventual. En ambos casos, debe haber una presencia de factores que permitan llevar a cabo la práctica sin consecuencias tácitas.

Para efectos de este estudio el término de aviadores se utilizará para referirnos al constructo teórico del empleado fantasma. Lo anterior, debido a que no existe una definición dentro de la literatura académica que haga referencia al término de aviadores. En ese sentido, el término aviadores hace referencia a personas reales que se encuentran registradas en la nómina de una institución pública pero que no se presentan a trabajar o, en su defecto, personas reales o ficticias a través de las cuales un tercero extrae recursos públicos a través del pago de nómina.

Por otro lado, el estudio cuenta con una justificación institucional ya que responde a los compromisos establecidos en el Programa de Trabajo Anual 2021 del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. De forma particular, el proyecto se inscribe en el apartado 8 sobre “proyectos estratégicos” inciso b “políticas de recursos humanos en el servicio público”. Asimismo, se encuentra alineado con la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, en su Eje 1. Promover la integridad y ética pública (comportamiento) objetivo 1.1. cuyo enfoque general es el desarrollo de políticas pública de recursos humanos. La siguiente tabla muestra la actividad programa.

Tabla 1. Actividad programada

No.	Actividad	Participantes	Resultado	Periodo
13	Analizar la eficacia del control de asistencia de las personas servidoras públicas (estudio de caso).	Comité Coordinador/CEJ	Análisis situacional del control de las asistencias de las personas servidoras públicas y propuestas correctivas (lineamientos de control interno, de Transparencia, eficacia de las sanciones, entre otros)	Mayo a diciembre

Fuente: Programa de Trabajo Anual 2021 del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

3. Conceptualización de los aviadores

En la literatura, el fenómeno de los aviadores se inscribe como un tipo de fraude denominado “fraude de nómina”, el cual involucra diversas modalidades. A continuación, se presenta una revisión de los principales conceptos asociados a esta actividad ilícita.

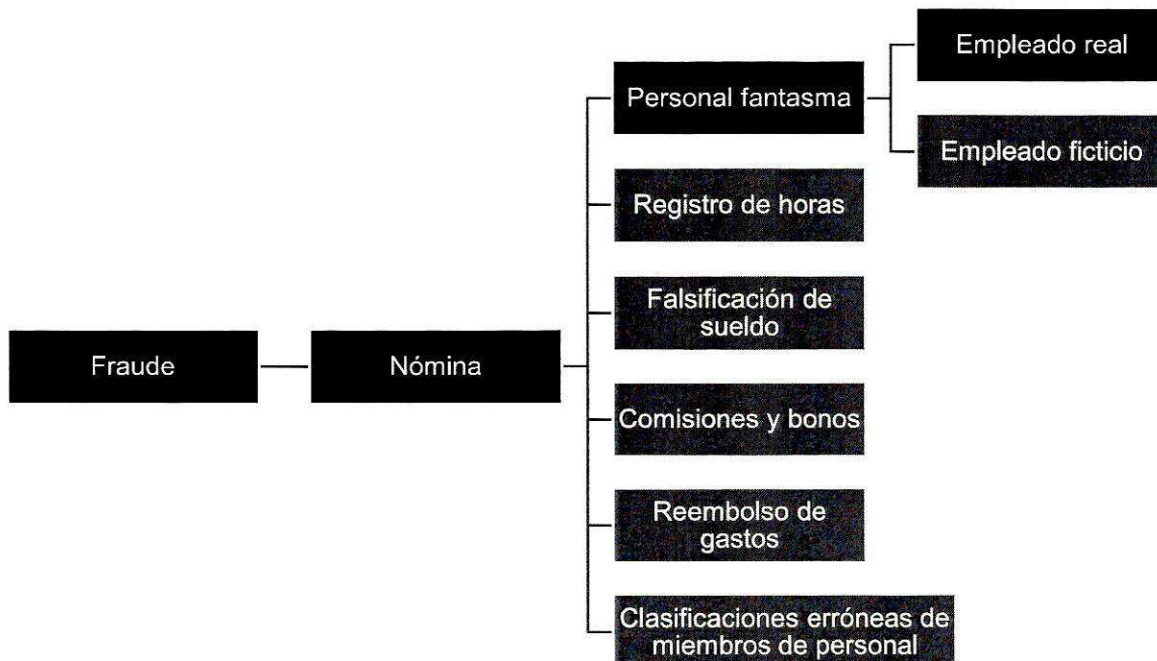
3.1 Definición

En primer lugar, es importante entender a qué nos referimos cuando hablamos de fraude de nómina. Adongoi y Victor (2016: 54) definen al fraude de nómina como “el robo de dinero de una organización a través del proceso de nómina de la organización”. Por su parte, Okagu et al. (2020: 24) definen este fenómeno “como un medio o como una técnica empleada para desviar dinero ilegalmente ya

sea para el beneficio del perpetrador u otra persona”. Existen diferentes modalidades del fraude de nómina. Okagu et al. (2020) señalan que son al menos seis los principales tipos de fraude de nómina, a saber: 1) el fraude del personal fantasma; 2) el fraude de registro de horas; 3) el fraude de falsificación de sueldo; 4) el fraude de comisiones y bonos; 5) el fraude de reembolso de gastos; y 6) el fraude de clasificaciones erróneas de miembros de personal. Este estudio se centrará, particularmente, en el fraude del personal fantasma.

En términos generales, el fraude de personal fantasma es un esquema de fraude que se puede presentar a través de dos formas: 1) a través de la incorporación de un empleado inexistente a los registros de la empresa, a quien se le asigna un salario, que a su vez es sustraído para beneficio de otra persona. 2) cuando un individuo se encuentra registrado como empleado, pero no trabaja para la organización (Okagu et al., 2020). En ese sentido, los empleados fantasmas son personas “quienes reciben un salario por parte de una organización sin presentarse a trabajar o que pueden no existir, pero sus salarios son apropiados por alguien más” (Tanzi, 2013: 44 en Nyaledzigbor, 2015). En otras palabras, el empleado fantasma puede ser una persona real o ficticia, y puede o no estar coludida en la generación del fraude (Okagu et al., 2020: 24; Nyaledzigbor, 2015). A través de la teoría sobre el empleado fantasma es posible conceptualizar el término aviadores como personas reales que se encuentran registradas en la nómina de una institución – que puede ser pública o privada – pero que no se presentan a trabajar o, en su defecto, personas reales o ficticias a través de las cuales un tercero extrae recursos públicos a través del pago de nómina.

Diagrama 1. Identificación de la problemática dentro del sistema de fraudes



Fuente: Elaboración propia con información de Okagu et al. (2020)

3.2 Causas

Si bien se han documentado diversas causas que contribuyen al fraude de nómina por personal fantasma, uno de los principales es la ausencia de mecanismos de control o deficiencias en los procesos dentro de la nómina (Méndez Quintana, 2020). En el caso particular de la administración pública, se ha documentado que esto responde a las deficiencias del sistema de gestión de registros lo que se traduce en un mal manejo del registro de personal (Nyaledzigbor, 2015; Okagu et al. 2020). En ese sentido, la falta de un mayor control en el registro de nómina genera incentivos para la perpetración del fraude.

En ese sentido, la teoría del fraude puede ser de utilidad para explicar cuáles factores subyacen a la práctica de los empleados fantasmas/aviadores. Estos factores son: 1) el motivo, 2) la oportunidad, y 3) la racionalización (Cressey, 1950); 4) la capacidad (Wolfe y Hermanson, 2004); y 5) la ética personal (Soruke, 2016). El motivo hace referencia a la búsqueda de beneficio económico de forma ilícita; la oportunidad, a las condiciones que hacen posible que se lleve a cabo la práctica, entre ellas se puede encontrar la falta de un control adecuado de los registros dentro de la nómina, la fragilidad institucional, etc.; la racionalización, a la justificación individual para cometer el acto; la capacidad, a contar con los recursos necesarios para cometer el delito (por ejemplo, encontrarse en una posición de poder); y finalmente, la ética profesional se refiere a las creencias de las personas que lleven o no a la comisión del delito.

3.3 Mecanismos

Para que este tipo de fraude se materialice es necesario que: 1) el empleado fantasma se incluya en la nómina, 2) que el perpetrador o cómplice genere un registro de asistencia y pagos, 3) que se emita un pago a favor del empleado fantasma y 4) que el perpetrador o cómplice reciba el pago (Maynard-Patrick y Higgins, 2018: 330). Una propuesta más general la realizan Okagu et al. (2020: 24) quienes identifican al menos tres pasos en el proceso de fraude de nómina: 1) la creación del empleado fantasma y su inserción en el sistema de nómina; 2) la generación de un registro falso de asistencia; 3) la recolección y conversión de pagos. En ese sentido, el fraude del empleado fantasma puede definirse como un proceso en el cual se encuentran involucrado personal con diferentes niveles de autoridad y de diferentes áreas de la empresa, entre las que destacan el departamento de recursos humanos (Maynard-Patrick y Higgins, 2018; Méndez Quintana, 2020).

3.4 Estrategias

La Organización Mundial de la Salud (2020) ha realizado una revisión sistemática de las principales estrategias que se han utilizado en el sector salud para la atención de la problemática del empleado

fantasma. Estas estrategias se dividen en: 1) mecanismos de transparencia; 2) mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*); 3) financiamiento basado en resultados; 4) auditorías; 5) monitoreo de recursos humanos para la salud por parte de sociedad civil. Cada una de las estrategias han demostrado ser de utilidad para llevar un mejor control al interior de las instituciones, de forma que se pueda reducir la presencia de empleados fantasmas. Si bien estas estrategias están enfocadas en el sector salud, estas pueden ser aplicables a otros ámbitos.

Por ejemplo, entre los mecanismos de transparencia se destaca la importancia de generar mayor transparencia en los sistemas de nómina, el fortalecimiento en la recolección de datos sobre recursos humanos y el uso de tecnología para llevar un mejor control de asistencia. Por otro lado, dentro de los mecanismos de rendición de cuentas se plantean medidas como las Encuestas de Rastreo del Gasto Público (PETS, por sus siglas en inglés) – que han demostrado su eficacia para atender diferentes problemas de corrupción asociados con el flujo de recursos – y la implementación de evaluación del desempeño de recursos humanos (OMS, 2020). Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos cambia de un contexto a otro. Por lo tanto, es importante conocer cuáles de estos mecanismos se implementan actualmente en el país, y cuáles de ellos han demostrado ser eficaces.

3.5 Los aviadores en el contexto nacional

Para el caso mexicano, la literatura sobre el fraude de personal fantasma se ha centrado, principalmente, en el caso de la nómina magisterial. Al respecto, Fernández Martínez (2018) analiza el caso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) un mecanismo de transferencias federales para el pago de la nómina magisterial cuyo objetivo era reducir las irregularidades en la administración de los recursos por parte de los gobiernos estatales². Entre las medidas que se crearon para transparentar los recursos de este fondo se desarrolló el “Pase de Lista”, un sistema informático a través del cual se buscaba verificar el personal registrado en las nóminas del fondo. Es a través de este mecanismo que la Auditoría Superior de la Federación ha logrado identificar una serie de inconsistencias en la nómina magisterial. Por ejemplo, en una auditoría realizada en 2016 se identificó la presencia de ausentismo por parte del 16.8% del personal registrado en la nómina, cuyas causas incluían el cambio de adscripción, la no identificación del personal, la jubilación, entre otras (Auditoría Superior de la Federación, 2018).

En términos generales, esta política permitió – en cierta medida – contar con un mayor control sobre el registro de nómina, particularmente, en la nómina magisterial. Esto considerando las resistencias que se presentaron por parte de algunos grupos sindicales, principalmente, en las entidades de Oaxaca, Michoacán y Chiapas (Fernández Martínez, 2018). Por su parte, la auditoría permitió la

N10-E

identificación de inconsistencias en la nómina magisterial, entre los que se encuentran casos de posibles aviadores en la nómina. Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación se limitó a realizar una serie de recomendaciones a la Secretaría de Educación Pública para la atención de la problemática, entre las que se encuentra “dé seguimiento puntual al personal no identificado por los encargados de los Centros de Trabajo” (ASF, 2018: 110), sin proponer acciones puntuales a seguir o, en su caso, posibles sanciones.

Con base en lo anterior, el objetivo de la investigación es realizar un análisis exploratorio de la percepción problema público de los aviadores por parte de servidores públicos y especialistas en materia anticorrupción. Para tales efectos la pregunta de investigación que guía este trabajo es ¿cómo se configura la problemática de los aviadores en la administración pública? Lo anterior, considerando a la presencia de aviadores como una de las principales consecuencias de las fallas en los mecanismos de control de asistencia. Por medio del análisis se busca generar recomendaciones de política pública que permitan llevar un control de asistencia eficaz de las personas servidoras públicas.

4. Metodología

La investigación se llevó a cabo en dos etapas. En la primera etapa, se implementaron una serie de entrevistas semi – estructuradas con integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y con especialistas en materia de corrupción. El objetivo de las entrevistas fue identificar el grado de conocimiento que existe sobre el problema público de los aviadores en la administración pública, así como de sus causas y efectos. A través de las entrevistas también se buscó la identificación de los principales actores involucrados, los recursos y limitantes con los que cuentan las instituciones para hacer frente a la problemática y las alternativas de solución disponibles. En total se realizaron tres entrevistas semi – estructuradas, de las cuales dos correspondieron a integrantes del Comité Coordinadores de la SEAJAL y a una persona especialista en la materia.

En la segunda etapa, se desarrolló un estudio de caso. Para la construcción del estudio de caso se realizó una revisión hemerográfica de notas periodísticas relacionadas con la presencia de aviadores en la administración pública en Guadalajara, Jalisco. El estudio de caso estuvo compuesto de tres eventos sucedidos en el marco del desarrollo del estudio y su objetivo fue profundizar en el funcionamiento del problema público en un sentido más práctico. Es importante señalar que ambos métodos de investigación son de corte exploratorio, es decir, tienen como finalidad generar conocimiento sobre el fenómeno. Lo anterior, debido a que se trata de un problema

público que ha sido poco estudiado dentro de la literatura sobre la administración pública federal, y aún más, para el caso de la administración pública estatal y municipal.

4.1 Entrevistas semi – estructuradas

Para el desarrollo de las entrevistas semi – estructuradas se generó un instrumento (Anexo 1) conformado por seis apartados cuyo objetivo fue identificar diversos factores asociados al problema público de los empleados fantasma/aviadores en la administración pública. Los apartados que conformaron las entrevistas fueron: 1) información del entrevistado; 2) panorama del fenómeno; 3) identificación de actores y *stakeholders*; 4) recursos y limitantes; 5) identificación de alternativas de solución; 6) comentarios. En el primer apartado, se le solicitaba información general sobre la persona entrevistada como su nombre y su cargo con el objetivo de crear un identificador de la entrevista y generar un ambiente de apertura en la entrevista. El segundo apartado, sobre la definición del problema público, tuvo como objetivo identificar el grado de conocimiento que existe sobre el problema público, como lo es su definición, causas y efectos. El tercer apartado tuvo como objetivo identificar a los principales actores involucrados en la prevención y atención de la problemática. El cuarto apartado tuvo como objetivo identificar si existe los recursos necesarios para atender la problemática, así como a los limitantes que se enfrentan las instituciones públicas para su atención. En el quinto apartado se abordaron las principales alternativas de solución existentes o aquellas que podrían crearse. Y finalmente, el sexto apartado incluyó los comentarios generales sobre el problema público de los aviadores.

N12-EI

Adicionalmente, se construyó un cuadro de categorías analíticas (Anexo 2). Estas categorías analíticas son constructos teóricos, que surgen de la revisión de literatura, y que nos permiten delimitar nuestro análisis sobre el fenómeno de estudio. A través de estas categorías es posible vincular la teoría con nuestras observaciones sobre el fenómeno de estudio y conocer el grado en que esta teoría permite explicar nuestras hipótesis. El cuadro de categorías analíticas que se presenta en esta investigación se compone de tres recursos teóricos distintos: la teoría sobre el fraude, la teoría sobre el empleado fantasma y la teoría sobre corrupción. A través de estas teorías se logró la construcción de cuatro categorías analíticas con sus respectivas subcategorías las cuales se ejecutaron en la práctica a través de códigos.

4.2 Estudio de caso

Como parte de la segunda etapa se desarrolló un estudio de caso sobre el problema público de los aviadores en la administración pública de Guadalajara, Jalisco. De acuerdo con su definición, los estudios de caso tienen como objetivo “entender por qué la/s experiencia/s o proceso/s objeto de

estudio se desarrolló como lo hizo, obtuvo los resultados que obtuvo, y qué aspectos merecen atención particular en el futuro” (BID, 2011, p. 2). En ese sentido, el estudio de caso nos permite comprender a profundidad cómo y por qué funciona un proceso, qué procesos deberían replicarse y cuáles deberían mejorarse. En el caso de los aviadores el estudio de caso nos permitirá comprender de mejor forma cómo se construye el problema público, qué tipos de mecanismos de generación de aviadores pueden identificarse, cómo se utilizan estos mecanismos para extraer los recursos, cuáles son las motivaciones detrás de la generación del empleado fantasma.

Para la construcción del estudio de caso se realizó una recopilación sistemática de notas periodísticas en medios de comunicación electrónicos a través del gestor de hemerográfico Evernote. La recolección de notas periodísticas se realizó en el periodo comprendido entre el 16 de agosto y el 16 de diciembre del 2021. Este periodo se estableció con el objetivo de cumplir con los requerimientos establecidos en el Plan de Trabajo Anual del CC. Para la recolección se revisaron 12 medios de comunicación locales y nacionales (con enfoque local) los cuales están compuestos por: El Diario NTR, UDGTV, Informador.mx, Trafico ZMG, Mural, Crónica Jalisco, Debate, Quadratin Jalisco, Reporte Índigo, el Occidental, Milenio (Jalisco), Telediario (Guadalajara). Durante el periodo de recolección se obtuvo un total de 31 notas periodísticas vinculadas al problema público de los aviadores en diferentes instituciones públicas de Guadalajara, Jalisco. Las notas exportadas para después ser analizadas a través del software de análisis de datos cualitativos *Nvivo 11* en el cual se lograron codificar 24 de las 31 notas recopiladas.

5. Apartado ético

Para el desarrollo del estudio se consideraron diferentes implicaciones éticas asociadas a la investigación, por tal motivo, se analizaron los costos y beneficios asociados a su desarrollo. Uno de los principales costos asociados al estudio es la información sensible que pudiera surgir durante las entrevistas. Para reducir esos costos se desarrolló un plan de manejo de datos para dar protección a la identidad de los participantes, así como de información sensible que llegara a surgir durante la entrevista. Adicionalmente, las entrevistas involucraban costos relativos a la disponibilidad de tiempo de las personas participantes. Por tal motivo, se optó por una entrevista breve, con un tiempo aproximado de respuesta de 45 minutos. Asimismo, se brindó a las personas entrevistadas la oportunidad de seleccionar el horario de entrevista y el medio a través del cual podrían realizarla (virtual o presencial). En el caso de las entrevistas presenciales se siguieron los protocolos de seguridad para evitar el contagio por COVID – 19. En el caso de los estudios de caso, al ser información obtenida a través de medios electrónicos, no se identificaron costos asociados su levantamiento. Sin embargo, con el objetivo de proteger su identidad, no se incluyeron los nombres de los actores y las organizaciones involucradas al considerarlo necesario para el

entendimiento del fenómeno. A continuación, se presenta el Plan de Manejo de Datos que se siguió para el manejo de las entrevistas.

5.1 Plan de Manejo de Datos

Con el objetivo de brindar seguridad en el manejo de información recabada a través de las entrevistas semi – estructuradas, el análisis documental y la observación participante se ha desarrollado un plan de manejo de datos. Para ello se ha dividido el plan en cuatro fases: 1) información sobre el proyecto y consentimiento informado; 2) protección de datos personales; 3) manejo y almacenamiento de la información; 4) uso y propiedad de la información.

Para el apartado “información sobre el proyecto y consentimiento informado” se ha desarrollado una hoja de información para las personas participantes en la cuales se describe el objetivo del proyecto, su fundamento jurídico, las actividades a desarrollar, los participantes, resultados esperados y productos de investigación, así como la información de contacto. Asimismo, se presenta un formato de consentimiento informado en el cual el participante expresa explícitamente que se encuentra de acuerdo o no con participar en la entrevista, así como que comprende las implicaciones su participación. Finalmente, se incluye un aviso de privacidad simplificado en el cual se describen los derechos de los participantes en materia de protección de datos y el fundamento legal al que se apegas la institución.

N14-ELIM

En cuanto a la protección de datos personales, las entrevistas semi – estructuradas, una vez transcritas, serán sometidas a un proceso de anonimización. El proceso de anonimización considerará la protección de la identidad de los participantes a través de la protección de su nombre e información que pudiera revelar su identidad (dirección, teléfono, sobrenombres, seudónimos etc.). Sobre el manejo y almacenamiento de la información, se realizará un respaldo de la información a través de una nube de información, particularmente, por medio de *Microsoft One Drive*. Esto implica que solo se podrá acceder a la información a través del uso de internet y por medio de una contraseña de acceso, lo que permitirá una mayor protección de la información recabada a través de audios y vídeo. Finalmente, el uso de la información será utilizada únicamente para el desarrollo de investigaciones e informes de política pública a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Esta entidad también mantendrá los derechos de uso y propiedad de la información recabada. La información presentada a través de artículos e informes podrá ser utilizada en informes siempre y cuando se cite la fuente principal.

6. Análisis

Para la realización del análisis se procedió a realizar la transcripción de las entrevistas semi – estructuradas realizadas con especialistas en la materia. Las entrevistas transcritas fueron anonimizadas para la protección de los datos personales de las personas entrevistadas. Para el análisis de las entrevistas se hizo uso del software *Nvivo 11*, a través del cual se realizó un proceso de codificación haciendo uso del cuadro de categorías analíticas (Anexo 2).

Los resultados del análisis se presentan en tres apartados. Un primer apartado que incluye la definición del problema público, sus causas y efectos identificados a partir de las entrevistas realizadas, pero a su vez comparando con la literatura existente. El segundo apartado, incluye los resultados sobre los principales actores involucrados en la problemática, los recursos disponibles para atenderla y las alternativas de solución. Esto con el objetivo de crear un marco de análisis más amplio sobre la problemática. Y finalmente, se incluye un tercer apartado en el cual se realiza una categorización del problema público del empleado fantasma utilizando un modelo simplificado sobre la taxonomía de problemas públicos.

6.1 Entrevistas semi – estructuradas

N15-ELI Si bien el problema del empleado fantasma se ha estudiado ampliamente a nivel internacional, en el caso mexicano no se identificaron estudios que abordaran esta problemática. Sin embargo, a través de las entrevistas pudo constatar que el fenómeno del empleado fantasma, mejor conocido en México como aviadores, es un bien conocido dentro de la administración pública. Las personas entrevistadas demostraron conocer el significado del problema público, sus causas y efectos. Como lo indican los siguientes fragmentos.

“Bueno, pues normalmente se usa para definir o categorizar digamos a aquellas personas, sobre todo funcionarios públicos, aunque no sólo son ellos, pero se usa más para funcionarios públicos, que cobran por un trabajo que no hacen.” (Entrevista personal, 24 de septiembre de 2021)

“El problema de la aviación pues básicamente es la falta de control administrativo que puede existir por parte de una institución respecto a los trabajadores que tiene vigentes, que tiene activos y que no se presentan a laborar; o bien dar de alta personas sin que estas personas sean conocidas por nadie, y que existen y pues existe un nombre, existe un pago que se le realiza a esa persona y también generan antigüedad y derechos que no debería de tener.” (Entrevista personal, 24 de septiembre de 2021)

Si contrastamos las definiciones obtenidas a través de las entrevistas con la definición propuesta por Tanzi (2013, p.44) que señala que los empleados fantasmas son personas “quienes reciben un salario por parte de una organización sin presentarse a trabajar o que pueden no existir, pero sus

salarios son apropiados por alguien más" podemos identificar al menos dos aspectos en común: el primero, que el empleado fantasma recibe un pago o salario; el segundo, que no se presenta a trabajar. Sin embargo, en las definiciones obtenidas a través de las entrevistas no se considera el factor de que el empleado fantasma sea ficticio, ni tampoco se aborda el aspecto de la extracción del pago para beneficio de un tercero.

Por otro lado, las entrevistas también permitieron identificar las principales causas asociadas al fenómeno, así como los posibles efectos que estas pudieran llegar a tener. A través del análisis se logró la identificación de cinco causas generales: 1) ausencia de controles internos en la institución; 2) ausencia de un perfil definido para cargos públicos; 3) falta de ética; 4) captura de cargos públicos; 5) aspectos culturales.

La primera de ellas, la ausencia de controles internos hace referencia a la inexistencia de mecanismos al interior de las instituciones que les permitan tener un mayor control sobre las nóminas y los registros de personal. Es importante señalar que esto contrasta con la literatura en la cual una de las principales causas son los controles débiles al interior de las instituciones. Sin embargo, en el caso de las entrevistas no se hace referencia a la debilidad sino a la inexistencia de tales controles. En ese sentido, la ausencia de controles se presenta como una oportunidad para el desarrollo de prácticas fraudulentas, particularmente, la del empleado fantasma.

En segundo lugar, se identificó a la ausencia de un perfil definido para los cargos públicos como un factor de riesgo para la presencia de aviadores, es decir, no se establecen los requisitos necesarios para ocupar los puestos públicos como podrían ser el nivel de estudios y la experiencia laboral. Esto genera oportunidades para la inclusión de empleados fantasmas en la nómina, y dificulta su identificación. Cabe mencionar que este factor que se ha abordado tanto en la literatura sobre el fraude, como en la literatura sobre corrupción. Por ejemplo, Merino (2013) aborda la importancia de contar con perfiles bien definidos para ocupar los puestos públicos, y propone la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

En tercer lugar, una de las causas que se abordó durante las entrevistas fue la falta de ética. A partir de las entrevistas fue posible la identificación de dos tipos de ética: la personal y la institucional. La primera de ellas, la ética personal, se ha estudiado como uno de los principales factores que contribuyen al fraude (Sorunde, 2016). Al respecto, Sorunde realiza un estudio para identificar si la ética personal es un factor clave para comprender el fenómeno del fraude, sus resultados apuntan a que "un individuo con un nivel alto de ética personal probablemente no cometerá fraude incluso si se tiene necesidad o se encuentra bajo presión" (Sorunde, 2016, p.163). En el caso de las

entrevistas, la ética personal se identifica como un factor que permite explicar la existencia de empleados fantasma. Sin embargo, la ética institucional también surgió como una categoría de análisis adicional. Este es un hallazgo importante dado que la literatura sobre el fraude se ha enfocado, principalmente, en la ética personal sin considerar los factores vinculados a la organización. Las personas entrevistadas coincidieron en que, dado que la ética personal es un factor que excede las capacidades institucionales, las instituciones deben trabajar en desarrollar una ética institucional.

“No podemos depender totalmente del individuo, sino de las propias instituciones que pueden generar instrumentos, incentivos legales, organizacionales que obliguen o incentiven el comportamiento ético en las personas.” (Entrevista personal, 24 de septiembre de 2021)

En cuarto lugar, se abordó el tema de la captura de cargos públicos o apropiación de los puestos públicos como un factor adicional que incide en la presencia de empleados fantasmas. La captura de los cargos públicos es un factor que se ha estudiado en la literatura sobre corrupción. Merino (2013, p.140) describe a la captura como el resultado de “decisiones concretas que se toman desde los poderes para ensanchar el espacio público o para capturarlo, precisamente, a favor de unos cuantos”. En el caso de la captura de puestos públicos, se hace referencia al uso de estos para fines particulares. A través de las entrevistas se pudo constatar que la captura de los puestos públicos por parte de las personas en el poder es utilizada como un mecanismo de pago de favores políticos, por ejemplo, por el apoyo recibido durante las campañas electorales. Este factor puede vincularse además con la ausencia de perfiles definidos para cargos públicos, sobre todo cuando se tratan de puestos de alto nivel o en los casos de puestos de confianza.

Finalmente, en quinto lugar, se identificaron los aspectos culturales como parte de las causas asociadas a la problemática. Estos aspectos culturales surgen como una inercia institucional o una forma de hacer las cosas. Una crítica al respecto la presenta Merino (2013) para el caso del Servicio Profesional de Carrera en el cual señala que, si bien se implementaron cambios en la normatividad, estos no tomaron en cuenta las “inercias institucionales” a las que se enfrentaban lo que, a su vez, tuvo una repercusión en los resultados de los cambios institucionales. Por tal motivo, los aspectos culturales desempeñan un peso importante para la adecuada implementación de políticas públicas para la atención del empleado fantasma. Con respecto a esta causa se señaló lo siguiente:

“... la corrupción creo que también es una causa histórica. Porque cómo se desarrolló la administración pública en nuestro país es o fue bajo esquemas muy abiertos, sin control en cuanto al manejo de recursos económicos y de personal. Entonces se formó una costumbre en ciertos espacios de las instituciones – no digo que en todas – pero se formó de alguna manera un hábito o costumbre.” (Entrevista personal, 24 de septiembre de 2021)

Adicional a lo anterior, también lograron identificarse diversos factores de riesgo asociados al fenómeno de los aviadores: 1) el tamaño de la institución; 2) la modalidad del puesto de trabajo; 3) la concentración de atribuciones. En el primer caso, el tamaño de la institución podría ser un factor de riesgo para la presencia de aviadores en la nómina; mientras mayor sea el tamaño de la institución – en términos de infraestructura física, personal ocupado, recursos, etc. – mayor será el riesgo de que haya presencia de aviadores. Lo anterior, debido a que es más complejo identificar el fenómeno cuando, por ejemplo, hay muchos trabajadores dentro de la nómina. En el segundo caso, se abordó la modalidad del trabajo como un factor de riesgo debido a que hay puestos públicos que dadas sus funciones son más difíciles de controlar, como son aquellos en los que se debe viajar de forma continua o que se realizan a distancia. Esto implica nuevos retos en el marco de la pandemia por COVID -19 ya que los mecanismos de control que antes existían pueden no ser los mismos necesarios para llevar un control en el marco de la virtualidad. Finalmente, la concentración de atribuciones en pocas personas puede contribuir al incremento del fenómeno debido a que tienen mayores capacidades para cometer estas prácticas ilícitas.

A través de las entrevistas también fue posible la identificación de diferentes efectos asociados a las causas anteriormente descritas, entre ellos se encuentran: 1) el desvío de recursos públicos; 2) menos capacidades al interior de la institución; 3) servicios públicos de baja calidad; 4) desconfianza en las instituciones; 5) el incumplimiento de metas de gobierno y programas sociales. Cada uno de estos efectos puede estar vinculado con diversas causas e incluso estar interrelacionados entre sí. El primero de ellos, el desvío de recursos públicos es uno de los principales efectos vinculados con la problemática ya que es el principal fin de la construcción de empleados fantasmas. Estos recursos al ser desviados llevan a que las capacidades al interior de la institución disminuyan, y con eso disminuya la calidad de los servicios públicos que se ofrecen por parte de las instituciones. Los efectos anteriores sobrellevan a una situación en que se genera una desconfianza en las instituciones por parte de los beneficiarios de los servicios públicos, pero también pueden llegar a tener consecuencias más importantes como lo es el incumplimiento de metas de gobierno.

“Híjole tiene mil aristas. Por ejemplo, la que se le viene a la mente de manera automática cuando pienso en los aviadores es en la desconfianza que genera en las personas, la desconfianza en las instituciones. Porque alguien se entera, ya sea dentro de la institución o fuera de la institución, que alguien cobra y que no va a trabajar. Por supuesto que empiezas a dudar no sólo de esa persona, sino de la institución completa. Es decir, Híjole ¿cuántos hay? ya sabemos, pero ¿cuántos más no habrá? Y además causa indignación porque sabemos que se les paga con recursos públicos. Se sabe que los recursos que pague con tus impuestos son, digamos, destinados a personas que no hacen su trabajo. Luego, la gente se siente indignada.” (Entrevista personal, 24 de septiembre de 2021)

A través de las entrevistas también fue posible la identificación de los principales actores involucrados o *stakeholders* que estarían implicados en la atención de la problemática. Estos se han dividido en tres niveles: micro, meso y macro. En el nivel micro, se identificaron a los Órganos Internos de Control (OICs) como una unidad clave para la prevención, identificación y erradicación de la problemática al interior de la institución. A través del análisis de las entrevistas se identificó que los OICs desempeñan un papel importante al interior de las instituciones ya que tienen la capacidad de identificar la problemática del empleado fantasma y realizar observaciones a la institución receptora. En el nivel meso, se encuentran las instituciones que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción como encargadas de investigar y sancionar los actos de corrupción. De acuerdo con las entrevistas las instituciones que forman parte del Comité Coordinador de la SEAJAL tienen la obligación de generar diagnósticos sobre el tema, realizar propuestas correctivas y, en algunos casos, implementar sanciones. Finalmente, en el nivel macro se encuentran instancias como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación como encargadas de atender el problema de la corrupción.

Finalmente, se identificaron los principales recursos y limitantes de las instituciones. Si bien este apartado se abordó de forma breve, uno de los principales recursos con los que contaban las instituciones para hacer frente a la problemática fueron los Órganos Internos de Control. También se señaló que era necesario que los OICs contaran con los recursos presupuestales suficientes para realizar su gestión. Por otro lado, durante las entrevistas también se abordó el tema de las principales soluciones disponibles para atender la problemática. A través de la codificación se identificó que las principales alternativas de solución son la denuncia interna – a través del OIC – así como las auditorías.

El análisis de las entrevistas también nos permite catalogar el tipo de problema público al cual nos estamos enfrentando. Meza y Corona (2018) utilizan un modelo simplificado que nos permite entender los problemas públicos a través de dos dimensiones, una dimensión cognitiva y otra política. La primera de ellas, la dimensión cognitiva, hace referencia a la capacidad de definir el problema público, sus causas y consecuencias, de forma que este sea, al menos técnicamente, factible de resolver. Mientras que la dimensión política hace referencia a los intereses políticos y económicos que podrían verse involucrados y si existe una convergencia o divergencia entre ellos.

De acuerdo con esta taxonomía el problema público del empleado fantasma puede catalogarse como un problema público políticamente complejo o del tipo III. Este tipo de problemas se caracterizan por tener “un alto grado de complejidad política, pero son técnicamente atendibles” (Meza y Corona, 2018, pág. 14). En el caso del empleado fantasma, pudo identificarse a través de



las entrevistas que existe un consenso sobre la definición, causas y consecuencia de la problemática. Además, es un problema público que se ha estudiado ampliamente dentro de la literatura internacional, y para el cual se ha desarrollado diversas estrategias de atención. Sin embargo, es una problemática que involucran intereses políticos y económicos, los cuales se presentan de forma exógena a la institución. Esto implica que las políticas públicas destinadas a la atención del problema público deben estar acompañadas de estrategias de negociación de forma que las partes interesadas puedan lograr un acuerdo a pesar de las asimetrías de poder e intereses.

6.2 Estudio de caso

Para la construcción del estudio de caso se realizó un levantamiento sistemático de notas periodísticas sobre el problema público de los aviadores en la administración pública local. A través del estudio de caso fue posible obtener una perspectiva empírica de la problemática, así como de los factores asociadas a esta. Por medio de la revisión sistemática de las notas periodísticas fue posible identificar tres eventos asociados a la presencia de presuntos aviadores dentro de la administración pública en Guadalajara, Jalisco. El estudio de caso estuvo compuesto por las siguientes instancias: 1) Consejo Municipal de Deportes de Guadalajara (COMUDE); 2) SideDIF; 3) Congreso del Estado.¹

N20-ELI

El caso que más cobertura presentó en los medios de comunicación fue el del Ayuntamiento de Guadalajara contra el Sindicato Democrático de Trabajadores del DIF (SideDIF) por la presunta presencia de aviadores. Como respuesta a la presencia de presuntos aviadores al interior del SideDIF el Ayuntamiento de Guadalajara realizó una serie de despidos de personal. Los despidos vinieron acompañados de protestas por parte de integrantes de SideDIF quienes señalaban el despido injustificado de más de 100 integrantes del sindicato, así como del incumplimiento de lo establecido en sus contratos colectivos de trabajo.

El segundo caso que se identificó en las notas periodísticas fue el del Consejo Municipal del Deporte de Guadalajara (Comude). En el caso del Comude fueron dos las instancias que denunciaron la presencia de presuntos aviadores al interior de la institución. Por un lado, la Federación General de Trabajadores del Estado de Jalisco y sus municipios (FEGTEM) señaló el presunto desvío de recursos por parte de la institución a través de un mecanismo de subcontratación (*outsourcing*) en el cual se presumía la presencia de aviadores. Por otro lado, el Sindicato Auténtico de Fomento Deportivo de Guadalajara presentó una denuncia formal contra la Comude por la supuesta subcontratación de aviadores para dar servicio de mantenimiento a las albercas de la Unidad

¹ Es importante señalar que estos casos se abordarán desde la perspectiva contenida en los medios de comunicación y, por lo tanto, el análisis que se presenta no representa la postura del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Deportiva Número 9. En este caso resalta la importancia de la modalidad de trabajo ya que, de acuerdo con las declaraciones, la subcontratación de los presuntos empleados fantasma se dio en el marco de la pandemia por COVID – 19.

En el caso del Congreso del Estado, el problema de los aviadores se abordó desde dos perspectivas. La primera de ellas fue la eliminación de controles de asistencia para el personal de base. La segunda de ellas fueron los diputados como aviadores, es decir, que recibían un salario, pero no asistían a laborar.

En primer lugar, se realizó un análisis sobre la comprensión del fenómeno de los aviadores a través de los medios de comunicación. Con el objetivo de hacer los resultados entre los diferentes métodos más comparables se hizo uso del cuadro de categoría analíticas para identificar cómo se construye el problema público a través de las notas periodísticas. El análisis apunta a que – al igual que en las entrevistas – a través del estudio de caso es posible identificar un consenso sobre la definición del problema público a través de los medios de comunicación. Esto puede observar en diversos fragmentos de las notas periodísticas en las cuales se señala que los aviadores son personas que no trabajan, pero que cobran. En una de las notas se señala lo siguiente:

“... agregó que la semana entrante se presentarán otras denuncias contra las personas que cobraban, pero no se presentaban a laborar, es decir, eran aviadores.” (Carapia, 2021)

Asimismo, a través del análisis de los casos se pudo identificar como la principal causa asociada al problema público a la captura de los puestos públicos. Como se mencionó anteriormente, la captura hace referencia a la oportunidad de hacer uso de los puestos públicos para fines personales o en algunos casos para fines de una organización. Si bien también hubo presencia de otras causas, la captura de los puestos públicos fue la que se presentó con mayor frecuencia en la codificación de las notas periodísticas. Por otro lado, también fue posible la identificación de diversos mecanismos de recolección y reconversión de pagos de los empleados fantasma. Uno de los mecanismos de recolección de pagos que se referenciaba con más frecuencia a través de los medios de comunicación era la extracción de una proporción del salario de los empleados fantasmas. Cabe mencionar que, en algunas ocasiones, los empleados fantasmas desconocían estar siendo parte del fraude y señalaban que fue a través de las páginas de transparencia que pudieron conocer su situación.

“Otra anomalía grave es que se tiene el dato de que a cerca de 50 trabajadores eventuales se les “rasuró” el sueldo, ya que las tarjetas de débito que se les dieron para el pago de nómina, los jefes inmediatos se las quitaron y ellos cobraban los salarios... Hay sueldos diversos, de 12 mil, 15 mil, 18 mil pesos y algunos recibían 10 mil,



cinco mil o seis mil pesos solamente en los sobres. Ellos se dieron cuenta hasta que revisaron la nómina en la página de transparencia." (UDGTV, 2021)

Otros mecanismos de recolección de pagos que se observó a través del análisis de los casos fue la extracción directa de los recursos por parte del empleado fantasma quién no se presentaba a trabajar, pero que recibía el salario correspondiente a su puesto de trabajo. Aunado a los anteriores, un mecanismo adicional de extracción de pagos fue la creación de empleados ficticios a través de sistemas de subcontratación u *outsourcing*, lo que a su vez involucraba la participación de terceros para la perpetración del fraude.

De forma adicional, el análisis de los casos de estudio permitió conocer las motivaciones detrás de la creación de empleados fantasma. Siguiendo la literatura sobre el fraude las motivaciones detrás de la problemática se pueden dividir en financieras y no financieras. En los casos de estudio que aquí se abordan se observaron ambas motivaciones. En el caso de las motivaciones financieras, existía un incentivo económico el cual era extraído a través de los mecanismos descritos en la sección anterior. Sin embargo, también fue posible la identificación de motivaciones no financieras, como lo son el uso del personal contratado a través de puestos públicos para fines particulares. Cabe mencionar que estos recursos pueden ser extraídos para el uso particular de individuos, pero también de organizaciones. Otra de las motivaciones no financieras son el pago de favores, principalmente políticos.

N22-E

Finalmente, los casos de estudios permitieron identificar las principales estrategias para la atención del problema público. Las estrategias que se identificaron en medios de comunicación fueron: 1) la denuncia; 2) las sanciones; 3) las auditorías. En este apartado destaca cómo las estrategias de corte correctivo se sobreponen a aquellas de corte preventivo. De las tres estrategias identificadas la que se presentó con mayor frecuencia fue la denuncia, seguida de las sanciones y, finalmente, las auditorías.

7. Recomendaciones de política pública

Este apartado tiene como objetivo realizar una serie de recomendaciones dirigidas a atender el problema público del empleado fantasma/aviadores.

7.1 Recomendación 1. Generar mecanismos al interior de las instituciones que permitan para llevar un control adecuado tanto de la nómina como del registro de asistencia de las personas servidoras públicas

Una de las principales medidas para reducir el problema público del empleado fantasma es la generación de mecanismos de control al interior de las instituciones públicas. Estos mecanismos deben estar enfocados tanto en la nómina como en el control de asistencia. De acuerdo con la OMS (2020) una forma de lograr un mayor control tanto de la nómina como de la asistencia es a través de tres mecanismos de transparencia: transparencia en los sistemas de pagos, fortalecimiento de las bases de datos de recursos humanos y el uso de tecnología. El primero de ellos, los mecanismos de transparencia en el sistema de pagos, es una medida que debe implementarse para abordar la problemática del empleado fantasma. A través del análisis de los casos se identificó que algunos empleados fantasmas se percataron de su situación por medio de consultas en el portal de transparencia. Por lo que una recomendación es que la información sobre el personal de la institución y sus respectivos salarios sea de dominio público y de fácil acceso para la población. En el segundo caso, es necesario que el departamento de recursos humanos cuente con información actualizada sobre la situación laboral del personal de las instituciones públicas. Asimismo, es importante que las bases de datos sean de dominio público. Finalmente, para llevar un control adecuado de asistencia un recurso que ha sido de utilidad a nivel internacional para atender la problemática del empleado fantasma es la implementación de tecnología, principalmente uso de datos biométricos, para el control de asistencia de las personas servidoras públicos.

7.2 Recomendación 2. Avanzar en la implementación y fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera

La implementación o fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera dentro de la administración pública estatal y municipal puede ser un factor que contribuya a reducir el número de empleados fantasmas en puestos públicos (Merino, 2013). En ese sentido, el Servicio Profesional de Carrera permite atender dos de las causas asociadas a la problemática: la ausencia de un perfil definido y la captura de los puestos públicos. Sin embargo, es importante reconocer que existen limitaciones asociadas al SPC. En el caso de la administración pública federal, por ejemplo, uno de los principales es que este mecanismo solo aplica a los puestos públicos denominados de confianza, excluyendo a algunas instituciones clave, así como algunos puestos de alto nivel y de base (regularmente sindicalizados). En ese sentido, del universo de puestos públicos, el SPC solo se

N23-ELI

dirige a una parte proporcional. El SPC ha demostrado ser un mecanismo que, si bien presenta algunas limitaciones, permite generar mejoras al interior de la administración pública.

7.3 Recomendación 3. Generación e implementación de una estrategia de ética institucional

Uno de los principales hallazgos que resultaron del análisis de las entrevistas fue la importancia del desarrollo de una ética institucional. A diferencia de la ética personal, la ética institucional tiene un enfoque que privilegia el desarrollo de normas y reglas al interior de la institución con el objetivo de incentivar un comportamiento ético al interior de esta. Al respecto, una de las principales estrategias para la generación de una ética institucional es el desarrollo de Códigos de Ética que establezcan las pautas a seguir por parte de las personas servidoras públicas. El Código de Ética del Servicio Público puede definirse como “una declaración de los principios y estándares acerca de la conducta de un servidor público” (Kernaghan, 1993, p. 18). Si bien los códigos de ética tienen limitaciones en cuanto a su alcance, existe un consenso sobre que su importancia para promover el comportamiento ético entre los servidores públicos. Además de lo anterior, los códigos de ética permiten sentar un precedente para la implementación de sanciones a comportamientos que transgredan lo establecido en este (Kernaghan, 1993). Los códigos de ética deberán incluir explícitamente que la práctica de los empleados fantasmas es contraria a la ética institucional y, en su caso, se puedan generar las sanciones correspondientes. Adicional a lo anterior, el desarrollo de programas de capacitación y difusión pueden servir de acompañamiento al establecimiento del Código de Ética.

N24-ELI

7.4 Recomendación 4. Creación y fortalecimiento de los Órganos Internos de Control en la administración pública estatal

Los Órganos Internos de Control son uno de los principales mecanismos con los que cuentan las instituciones para detectar la corrupción al interior de estas. Por medio de las entrevistas se identificó que los OICs permiten identificar las oportunidades – en el sentido de la teoría del fraude – que existen para cometer fraudes, particularmente, el del empleado fantasma. Los OICs tienen la capacidad de emitir recomendaciones a la institución receptora, de forma que se pueda corregir o en su caso generar un precedente de la problemática. Aunque no todas las instituciones públicas se encuentran obligadas a contar con un Órgano Interno de Control, es necesario que se trabaje en su implementación en aquellos entes públicos que sí tienen la obligación. Finalmente, para un adecuado funcionamiento de los OICs se debe procurar que estas actúen de forma autónoma e independiente de la unidad receptora para evitar que estos sean capturados por las redes de corrupción al interior de las instituciones públicas.



8. Conclusiones

Los casos de aviadores dentro de la administración pública es una de las principales consecuencias de la falta de mecanismos eficaces para llevar el control de asistencia de las personas servidoras públicas. Por tal motivo, para poder realizar propuestas correctivas sobre el control de asistencia fue necesario enmarcar el análisis en un marco más complejo que involucro el análisis exploratorio del fenómeno de los aviadores. A través del análisis fue posible concluir que los empleados fantasmas/aviadores son un problema público que se encuentra bien definido y que existe un consenso sobre su definición, causas y consecuencias. Sin embargo, también se trata de un problema público que involucra la participación de diferentes grupos de interés, así como factores exógenos que limitan las alternativas de solución disponibles. A pesar de lo anterior, este estudio permite un primer acercamiento al entendimiento del fenómeno, así como de posibles recomendaciones de política pública para su atención.

Si bien este estudio permite un primer acercamiento al fenómeno del empleado fantasma, también es importante reconocer que se enfrenta a una serie de limitaciones. Una de las principales limitaciones del estudio es la validez externa de los resultados de las entrevistas. Como parte del estudio únicamente se implementaron tres entrevistas semi – estructuradas tanto con integrantes del Comité Coordinador como con especialistas en materia anticorrupción. Fueron dos los principales retos a los cuales nos enfrentamos al realizar la investigación. El primero, que el problema público de los aviadores es un tema poco estudiado dentro de la administración pública en México, por lo que el número de especialistas en la materia es muy limitado. El segundo responde a que el tema de los aviadores – al igual que otros temas vinculados a la corrupción – es un tema sensible para los participantes y puede llegar a generar desconfianza para participar en el estudio. Ambos factores contribuyeron a que el número de las entrevistas fuera reducido. Dado lo anterior, es necesario que se implementen un mayor número de entrevistas con servidores públicos o especialistas en la materia con el objetivo de incrementar la validez de los resultados. Asimismo, se sugiere que se realicen entrevistas de prueba o grupos de enfoque previos al desarrollo del instrumento final.

Por otro lado, también existen limitaciones asociadas al desarrollo de los estudios de caso. Debido a que únicamente se hizo uso de una fuente de información – las notas periodísticas – para la construcción de los estudios de caso, es posible que sea necesario incrementar la validez interna de los casos. Si bien esto pudo lograrse en cierta medida a través de contrastar diferentes medios de comunicación, también es importante incluir en futuras entregas métodos de investigación adicionales como lo son la implementación de observación participante o revisión documental. Estos métodos no fueron considerados dentro de esta investigación debido a las restricciones temporales



y administrativas. Sin embargo, es posible incrementar la validez interna de los casos a través de la inclusión de estas recomendaciones.

Una de las líneas de investigación que se puede generar a partir del estudio es sobre la relación que existen entre los sindicatos, los puestos públicos y la presencia de empleados fantasma. Los sindicatos surgieron como un componente importante dentro del análisis – tanto dentro de las entrevistas como de los casos de estudio – debido a la importancia que desempeñan como parte de los puestos públicos denominados de base. Cabe señalar que, de los tres casos estudiados, al menos dos involucraban la presencia de sindicatos. Aunado a lo anterior, los sindicatos fueron un factor de análisis dentro de la literatura sobre empleados fantasma en la administración pública en México. De ahí que sea necesario reconocerlos como una variable de análisis dentro de futuras investigaciones, de forma que podamos comprender la relación entre estos y la presencia de aviadores, sin dejar de lado el papel que desempeñan para la protección de los derechos laborales.

Adicionalmente, es necesario que se estudien los factores exógenos como componentes fundamentales para comprender la captura de los puestos públicos. Captura que, a su vez, resulta en esquemas de fraude como el del empleado fantasma. Las entrevistas semi – estructuradas permitieron identificar a factores exógenos – como por ejemplo pagos de favores políticos o acuerdos de alto nivel – como uno de los mecanismos principales a través de los cuales se generan empleados fantasmas, y con ello, la extracción de recursos públicos. Asimismo, los estudios de caso permitieron identificar a la captura de los puestos públicos como una de las principales causas de la problemática. Sin embargo, dado que la captura responde a factores exógenos, proponer alternativas de solución que atiendan esta problemática es más complejo. Por lo tanto, es necesario reconocer que para que estos factores exógenos sean atendibles es necesario que se generen cambios estructurales que involucren tanto al andamiaje institucional como a los sistemas de creencias de las personas.

Finalmente, es importante reconocer que la pandemia por COVID – 19 ha contribuido a generar nuevas dinámicas de trabajo en diferentes espacios de la administración pública. Estas nuevas dinámicas han permitido continuar con las labores que se realizan desde diferentes instituciones públicas, pero a su vez, ha generado nuevos retos en materia anticorrupción, y particularmente, con respecto a la generación de empleados fantasmas. Por tal motivo, es importante que se desarrollen mecanismos de control distintos a los tradicionales y que atiendan las condiciones particulares de la nueva modalidad de empleo. Un ejemplo de lo anterior sería implementar evaluaciones basadas en resultados, las cuales han demostrado ser de utilidad para atender la problemática de los aviadores (OMS, 2020). Es importante resaltar que de los tres casos de estudio abordados en este

N26-EI

artículo al menos uno involucraba la generación de empleados fantasmas en el marco de la pandemia por COVID – 19. Asimismo, este factor surgió como una situación de riesgo durante las entrevistas con especialistas. En el mismo sentido, es necesario estudiar con mayor detalle el papel que desempeña la subcontratación en la generación de empleados fantasmas, sobre todo en el caso de la administración pública. La subcontratación tuvo presencia en al menos uno de los casos de estudio.

N27-ELI

Bibliografía

- Adongoi, T. y Victor, E.A. (2016). Corruption in the Civil Service: A Study of Payroll Fraud in Selected Ministries, Departments and Agencies (MDAS) in Bayelsa State, Nigeria. *Research on Humanities and Social Sciences*, 6(3), 53 – 69.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2018). *Auditoría Especial del Gasto Federalizado. Pase de Lista FONE*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Informes_Especiales/Informes_Especiales_04.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2011). *Pautas para la elaboración de Estudios de Caso*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Pautas-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-estudios-de-caso.pdf>
- Carapia, F. (2021, 8 de octubre). Denuncian al sindicato del DIF Guadalajara por despojo. *Mural*. <https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?rval=1&urlredirect=/denuncian-al-sindicato-del-dif-guadalajara-por-despojo/ar2273906>
- Cressey, D.R. (1950). The criminal violation of financial trust. *American sociological review*, 15(6), 738-743.
- Fernández Martínez, M.A. (2018). *Claroscuros de la centralización de la nómina magisterial en México*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Gómez de Silva, G. (2001). *Diccionario breve de mexicanismos*. Academia Mexicana de la Lengua. Disponible en: <https://www.academia.org.mx/obras/obras-de-consulta-en-linea/diccionario-breve-de-mexicanismos-de-guido-gomez-de-silva>
- Kernaghan, K. (1993). Promoting Public Service Ethics: The Codification Option. En Chapman, R. (ed.) *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Mackey, T.K., Vian, T., y Kohler, J. (2018). The sustainable development goals as a framework to combat health-sector corruption. *Bulletin of the World Health Organization*, 96(9), 634.
- Maynard-Patrick, S. y Higgins, L.N. (2019). Gleam Lighting: A Collaborative Experiential Payroll Fraud Case. *Management Teaching Review*, 4(4), 317 – 333.
- Méndez Quintana, B. (2020). *Modelo de referencia para la detección de fraudes en el proceso de nóminas basado en técnicas y herramientas de auditoría asistida por computadora* [Tesis de maestría]. Ciudad de México: INFOTEC.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII(219), 135 – 156.
- Meza, O. y Corona Ojeda, G. (2018). *¿Qué tan preparados están los países para atender problemas perversos? Un análisis internacional de políticas de drogas*. Aguascalientes: CIDE.
- Nyaledzigbor, G. (2015). *Payroll Fraud: Effects of Ghost Names in the Government Wage Bill in Ghana* [Tesis de doctorado]. Walden University.

N28-ELI



SEAJAL

Secretaría
Ejecutiva

- Okagu, F.I., Obeta, R.U. y Thomas, F.C. (2020). The Plague of Payroll Fraud in Local Government Administration in Nigeria. *International Journal of Innovative Legal & Political Studies* 8(2): 22 – 30.
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Findings from a rapid review of literature on ghost workers in the health sector: towards improving detection and prevention*. Génova: Organización Mundial de la Salud.
- Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL). (2020). *Política Estatal Anticorrupción de Jalisco*. Disponible en: https://www.seajal.org/politica_estatal/documentos/
- Sorunke, O.A. (2016). Personal Ethics and Fraudster Motivation: The Missing Link in Fraud Triangle and Fraud Diamond Theories. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 6(2), 159 – 165.
- Tanzi, V. (2013). Corruption and the Economy. *Filozofija i društvo*, 24(1), 33 – 59.
- UDGTV. (2021, 15 de septiembre). Por presuntas irregularidades, denunciarán al titular del Comude Guadalajara. *UDGTV*. <https://udgtv.com/noticias/presuntas-irregularidades-denunciaran-titular-del-comude-guadalajara/>
- Wolfe, D.T. y Hermanson, D.R. (2004). The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud. *CPA Journal*, 74(12), 38-42.

N29-ELI



Anexo 1. Formato de la entrevista semi - estructurada

TIEMPO APROXIMADO: 45 minutos

INFORMACIÓN DEL ENTREVISTADO(A)

Nombre:

Institución:

Cargo:

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

1. ¿Cómo definiría el problema de la "aviación" dentro de la administración pública?
2. ¿Cuáles considera que son las principales causas de la problemática?
3. ¿Cuáles considera que son los principales efectos de la problemática?
4. En términos generales, ¿cuál considera que es la consecuencia de la problemática?
5. ¿Cómo se relaciona el problema de la "aviación" con la corrupción dentro de la administración pública?

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y STAKEHOLDERS

6. ¿En qué sectores o instituciones públicas considera que se presentan con más frecuencia estos casos?
7. ¿Qué autoridad o institución debe responsabilizarse de la atención de la problemática?
8. A su consideración, ¿por qué las instituciones no actúan?
9. ¿Qué papel debe desempeñar el Sistema Estatal Anticorrupción en la atención de la problemática?

RECURSOS Y LIMITANTES

10. ¿Con qué recursos (financieros, legales, organizativos) cuentan las instituciones públicas para atender esta problemática?
11. ¿A qué limitaciones (financieras, legales, organizativas, etc.) se enfrentan las instituciones públicas que buscan atender esta problemática?

IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

12. ¿Qué mecanismos existen para atender esta problemática? ¿Cuáles podrían desarrollarse?
13. ¿Qué incentivos existen? ¿Cuáles podrían desarrollarse?
14. ¿Qué disuasivos existen? ¿Cuáles podrían desarrollarse?

COMENTARIOS ADICIONALES

15. La persona entrevistada podrá añadir los comentarios que considere convenientes.

N30-EI

Anexo 2. Cuadro de categorías analíticas

Categoría	Subcategoría	Definición	Códigos
Definición	Empleado fantasma/aviadores	Esquema de fraude que consiste en incluir un empleado en la nómina sin que este realice un trabajo a cambio.	
Mecanismos	Procesos		Creación del empleado fantasma e inserción en sistema de nómina
			Generación de registro falso de asistencia
			Recolección y conversión de pagos
Factores	Motivo	Situación de presión sobre un individuo para cometer el acto de fraude.	Financiero
			No financiero
	Oportunidad	La percepción de una oportunidad para cometer un acto ilícito.	Controles débiles al interior de la institución
			Falta de supervisión y monitoreo
			Ausencia de una política de conflicto de intereses
			Sistemas de información deficientes
			Sistemas de registros deficientes
			Ausencia de chequeos y balances de nómina
			Capacidades institucionales limitadas
	Racionalización	La habilidad de un individuo de justificar o defender su actividad fraudulenta.	
	Capacidad	La capacidad de un empleado de explotar un sistema de nómina, su seguridad y su habilidad para manejar el estrés.	Captura de puestos públicos
			Impunidad
	Ética	Se refiere a los principios morales y reglas que rigen la acción de un individuo o el funcionamiento de una organización.	Personal
			Organizacional
	Aspectos culturales		
	Situaciones de riesgo		Modalidad del puesto de trabajo
			Tamaño de la institución
Estrategias			Mecanismos de transparencia

	Mecanismos de rendición de cuentas
	Financiamiento basado en resultados
	Auditorías
	Monitoreo por parte de la sociedad civil
	Denuncia
	Sanciones

N32-EI

Anexo 3. Formato de consentimiento informado

Por favor marque la casilla que correspondiente	Sí	No
Mi participación		
He leído y comprendido la Hoja de Información para el Entrevistado.	☐	☐
Me han dado la oportunidad de hacer preguntas sobre el proyecto.	☐	☐
Estoy de acuerdo con ser entrevistado(a).	☐	☐
Estoy de acuerdo con que mi entrevista sea grabada en audio o en vídeo.	☐	☐
Entiendo que mi participación es voluntaria. Si cambio de idea en cualquier momento hasta el 30 de septiembre, se borrará mi entrevista.	☐	☐
Uso de mi entrevista para este proyecto		
Entiendo que mis palabras pueden ser citadas en los resultados escritos del proyecto.	☐	☐
Uso de mi entrevista más allá de este proyecto		
Estoy informado de que mi entrevista en ninguna circunstancia será utilizada más allá de este proyecto.	☐	☐
Aviso de privacidad		
He leído el aviso de privacidad simplificado que se encuentra al final de este documento	☐	☐

Nombre del entrevistado (a)

Firma

Fecha

Entrevistadora

Firma

Fecha


SEAJAL

 Secretaría
Ejecutiva

Anexo 4. Hoja de información para el entrevistado(a)

OBJETIVO

Analizar la eficacia del control de las personas servidoras públicas como un componente clave que permite atender el problema público de la “aviación” dentro de las instituciones públicas, y que a la vez contribuye a la prevención de la corrupción.

FUNDAMENTO JURÍDICO

Artículo 8, fracciones III, IV, V, VI, VIII y IX de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

ALINEACIÓN PROGRAMÁTICA

El desarrollo de este proyecto se encuentra fundamentado en el Programa de Trabajo Anual 2021 del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, particularmente, en el apartado 8. Proyectos Estratégicos, inciso b. Políticas de recursos humanos en el servicio público.

ALINEACIÓN CON POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE JALISCO

Asimismo, el proyecto se encuentra alineado con la Política Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, particularmente, con el Eje 1, Objetivo Específico 1.1. el cual se describe a continuación.

Eje: 1. Promover la integridad y ética pública (comportamiento)

Objetivo específico: 1.1. Fortalecer el servicio público mediante el desarrollo de políticas de recursos humanos, servicios profesionales de carrera y mecanismo de integridad, enfocados en la profesionalización y estos funcionen bajo principios de mérito, eficacia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética pública e integridad.

Prioridad de política (de rango mayor): 13. Generar bases y criterios para el diseño, desarrollo y ejecución de programas de recursos humanos en el servicio público, en colaboración con la Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación.

ACTIVIDADES

Este proyecto tiene como actividad comprometida realizar un análisis de la eficacia del control de asistencia de las personas servidoras públicas. Para ello se realizará una investigación en dos etapas. En una primera etapa, además del análisis de gabinete, se realizarán entrevistas semi – estructuradas con los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y especialistas en materia anticorrupción. En una segunda etapa, se realizará un estudio de caso sobre el problema público de los aviadores.

PARTICIPANTES

Integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y especialistas en materia anticorrupción.

RESULTADOS ESPERADOS

Análisis situacional del control de las asistencias de las personas servidoras públicas y propuestas correctivas y de mejoras -mecanismos e instrumentos- que pueda emitir el Comité Coordinador del SEAJAL.

PRODUCTOS

Informe de política pública.



Anexo 5. Aviso de privacidad simplificado

Domicilio del responsable del uso y protección de sus datos personales.

Avenida de los Arcos número 767, en la colonia Jardines del Bosque, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, con código postal 44520.

Datos personales que serán sometidos a tratamiento.

Se entiende por datos personales a cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, es decir, cualquier tipo de datos que pueden ser utilizados para identificar de forma directa o indirecta a una persona, siendo los datos que serán sometidos a tratamiento por este sujeto obligado los siguientes:

Nombre
Firma

Además de los anteriores, se recabarán por este sujeto obligado, datos personales **SENSIBLES**, entendiéndose por aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste, que de acuerdo al artículo 14 punto 4 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, requieren el consentimiento expreso y por escrito del titular para su tratamiento, a través de su firma autógrafa; salvo en los casos previstos en el artículo 15 del citado ordenamiento legal, siendo los siguiente:

La voz de los participantes al momento emitir sus opiniones, así como las características y rasgos físicos, contenidas en videos, así como las creencias políticas que pudieran surgir al momento de desarrollar la entrevista del analizar la eficacia del control de asistencia de las personas servidoras públicas.

Las finalidades del tratamiento para las cuales se obtienen los datos personales son las siguientes:

Los datos recabados a través de los instrumentos denominados "formato de consentimiento informado", "entrevista con integrantes del comité coordinador SEAJAL", así como de las grabaciones en audio y video, serán únicamente para realizar un proyecto de investigación cuyo objetivo es analizar la eficacia del control de las personas servidoras públicas como un componente clave que permite atender el problema público de la "aviación" dentro de las instituciones públicas, y que a la vez contribuye a la prevención de la corrupción.

Si usted no desea que sus datos personales se continúen tratando para estas finalidades, puede ejercer su derecho de oposición, a través del medio indicado líneas abajo.

A donde se transferirán los datos personales

No serán transferidos de forma individualizada y será de uso exclusivo de la Secretaría Ejecutiva, con la finalidad Fortalecer el servicio público mediante el desarrollo de políticas de recursos humanos, servicios profesionales de carrera y mecanismo de integridad, enfocados en la profesionalización y estos funcionen bajo principios de mérito, eficacia, consistencia estructural, capacidad funcional, ética pública e integridad.

Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento.

El tratamiento de sus datos personales se realiza con fundamento en lo establecido en el artículo 6, Apartado A, fracción II y III y 16 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 y 9 fracciones V de la Constitución Política del Estado de Jalisco; en el artículo 31 punto 1, 32, punto 1, fracción III, VI, y VII 35 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; y en el artículo 3. 1. fracciones III, XXXII, 10, 19.2, 24, 87.1. fracciones I y X, y 88 punto 1, fracción II y III de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados Del Estado de Jalisco y sus Municipios. Y el fundamento legal, que faculta en lo particular, a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, para llevar a cabo el tratamiento de sus datos personales, en cumplimiento de su

objeto y atribuciones, se lo confieren los artículos 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 24 y 25 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, y artículo 3 y 10 último párrafo del Estatuto Orgánico de la misma, quien protegerá los datos que nos proporcione y se encuentra obligado a cumplir con los principios y deberes enmarcados en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para que los titulares de datos puedan ejercer sus derechos ARCO son los siguientes:

El titular de los datos personales puede ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (**Derechos ARCO**), de conformidad con el artículo 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a lo que señala el Título Tercero, Capítulos I y II de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, mediante escrito libre presentado en la Unidad de Transparencia de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, que se ubica en la avenida de los Arcos número 767, en la Colonia Jardines del Bosque, en Guadalajara, Jalisco, con código postal 44520, en un horario de atención de Lunes a Viernes de 9:00 nueve a 15:00 quince horas.

De igual manera usted puede consultar el aviso de privacidad integral de esta Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción en el siguiente hipervínculo: http://34.198.220.82/fundamental/FUNDAMENTAL/FRACCION_IX/AVISO%20DE%20PRIVACIDAD%20VERSION%206.pdf

En caso de que exista un cambio de este aviso de privacidad, lo haremos de su conocimiento a través de la página de Internet del SEAJAL: <https://sesaj.org/>



FUNDAMENTO LEGAL

- 1.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 2.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 3.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 4.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 5.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 6.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 7.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 8.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 9.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 10.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 11.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 12.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 13.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP
- 14.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos

FUNDAMENTO LEGAL

3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

15.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

16.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

17.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

18.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

19.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

20.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

21.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

22.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

23.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

24.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

25.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

26.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

27.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo

FUNDAMENTO LEGAL

fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

28.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

29.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

30.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

31.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

32.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

33.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

34.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

35.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

36.- ELIMINADO la firma de un particular, 1 párrafo de 1 renglón por ser un dato identificativo de conformidad con los artículos 3.2 fracción II inciso "a" y 21.1 fracción I de la LTAIPEJM; 3.1 fracción IX y X de la LPDPPSOEJM; y Trigésimo Octavo fracción I numeral 1 de los LGMCDIEVP

* "LTAIPEJM: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

LGMCDIEVP: Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas.

LPDPPSOEJM: Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en el Estado de Jalisco y sus Municipios."