

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Estudio de la OCDE sobre integridad en México

ADOPTANDO UNA POSTURA MÁS FIRME CONTRA  
LA CORRUPCIÓN





Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Estudio de la OCDE sobre integridad en México

ADOPTANDO UNA POSTURA MÁS FIRME  
CONTRA LA CORRUPCIÓN

Este documento fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública el 17 de marzo de 2017 y preparado para su publicación por la Secretaría de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>

ISBN 978-92-64-28067-0 (impresa)

ISBN 978-92-64-28068-7 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**Fotografías:** Portada © Jess Kraft/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2017

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

---

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Prólogo

Al firmar la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), promulgada el 18 de julio de 2016, el Presidente Peña Nieto despejó el camino para uno de los pilares clave en la agenda de reforma de su administración y dio un gran paso adelante en el combate a la corrupción en México. La ley llevó a buen término una reforma constitucional que materializó al SNA como la norma suprema del país y señaló una postura decididamente más firme respecto a un problema que ha plagado al país durante demasiado tiempo.

En caso de tener éxito, los nuevos sistemas anticorrupción en México, nacionales y locales, tienen el potencial para generar "cambios radicales" en la agenda anticorrupción del país al atender la fragmentación de políticas, mejorar la coordinación para una implementación más eficaz y terminar con la impunidad. Se han sentado las bases para el éxito, siendo pocas las reformas que han gozado de tan rotundo apoyo de los ciudadanos y de la sociedad civil por igual.

La aprobación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción – reforzada por una serie de leyes complementarias y políticas secundarias – no podría haber llegado en mejor momento. Los ciudadanos mexicanos han rechazado rotundamente lo que consideran ser un sistema político y de gobierno plagado por altos niveles de corrupción, que limita sus oportunidades de movilidad social y de una vida mejor. En efecto, escándalos recientes y acusaciones contra eminentes personalidades políticas han elevado el tono de los llamados al cambio. En una encuesta de Gallup del 2015, más del 70% de los ciudadanos opinó que la corrupción era un mal generalizado en el gobierno.

El desplome de la confianza y los altos niveles de corrupción han, a su vez, contagiado el desempeño económico. El reconocido informe anual de competitividad de Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) estima que 5% del PIB de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB.

Si bien sombría, esta imagen muestra las expectativas y los retos que enfrenta el SNA. El *Estudio sobre Integridad en México de la OCDE* muestra que si la corrupción no se atiende con eficacia, será imposible atender en la misma forma muchos de los otros problemas graves que enfrenta el país: caída de productividad y competitividad, desigualdad persistente, asuntos graves de seguridad regional y varios más. Lamentablemente la corrupción es uno de los culpables detrás de muchos de estos obstáculos.

Si bien las nuevas reformas merecen ser reconocidas, el cambio real dependerá del alcance y del éxito de su implementación. Sin dejar de reconocer los avances, el presente *Estudio* advierte de los desafíos que presenta la implementación de esas reformas a gran escala. Importantes inversiones en campañas de concientización, desarrollo de capacidades y creación de instituciones deben ser el siguiente paso. Las acciones clave incluyen: proveer a los comités de ética con personal permanente y mandatos más claros, refinar el Protocolo de Contratación para hacerlo más viables, aclarar las políticas de

conflicto de intereses, proteger los derechos de quienes reportan irregularidades y equipar a los contralores internos para realizar investigaciones disciplinarias y gestionar los riesgos.

Para apoyar al gobierno de México en el logro de una implementación exitosa, el *Estudio* se apoya en las buenas prácticas internacionales y las lecciones aprendidas por expertos homólogos de los diferentes países miembros de la OCDE, incluyendo a España, Bélgica, Canadá, Alemania y Estados Unidos. El proceso de *Estudio* ha incluido asimismo una serie de talleres sobre los elementos clave de los sistemas sólidos de integridad del sector público, tales como ética, conflictos de interés, control y auditoría, sistemas disciplinarios, mecanismos de denuncia y protección al denunciante. Más aún, la OCDE ya se encuentra trabajando con varios gobiernos sub-nacionales (Coahuila, Ciudad de México y Nuevo León) para apoyar la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción.

La letra de la ley debe ahora traducirse en un extenso cambio institucional, de conducta y de cultura. Si bien tomará tiempo y tenacidad el introducir cambios, el nuevo Sistema no debe fracasar. De cara al futuro, la OCDE sigue siendo un socio de apoyo a la implementación y supervisará el avance en la consecución de las recomendaciones de este informe en el 2018.



Ángel Gurría

Secretario General de la OCDE

## *Agradecimientos*

Este Estudio fue preparado por la División de Integridad del Sector Público (PSI) de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, bajo el liderazgo de János Bertók y Julio Bacio Terracino. El Estudio fue redactado por Natalia Nolan Flecha (también coordinadora del proyecto), Angelos Binis, Frédéric Boehm, Jennifer Moreau, Carissa Munro y Frédéric St-Martin. Jacobo García Villarreal participó en todos los talleres y aportó comentarios al estudio. El apoyo administrativo para el estudio fue brindado por Pauline Alexandrov, Anaisa Goncalves y Alpha Zambou. La OCDE agradece el apoyo editorial de Thibaut Gigou, Laura Mc Donald y Elizabeth Zachary. La traducción al español del Estudio fue realizado por Gilsama Solutions, S.A., con sede en la Ciudad de México.

El Estudio no hubiera sido posible sin el inestimable apoyo y retroalimentación de los colegas revisores: Kathleen Clarkin (Canadá), Annwyn Godwin (Australia), Terry Hunt (Canadá), Silvia Spath (Alemania), Katleen Seews (Bélgica) y David Yokum (Estados Unidos). Estos expertos gentilmente compartieron políticas y experiencias relevantes de reforma de sus respectivos países, aportando información detallada y participando en talleres y actividades de capacitación.

La OCDE también desea expresar su agradecimiento a la Secretaría de Función Pública (SFP) por su cooperación en todo el proceso de revisión y talleres, y en particular a la Secretaria de la Función Pública Arely Gómez González, Subsecretario de la Función Pública Omar Betanzos Torres; Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas Javier Vargas Zempoaltecatl; Titular de la Unidad de Políticas de Apertura Gubernamental y Cooperación Internacional Guillermo Ruiz de Teresa Mariscal; Titular de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Jaime Chávez Alor; Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas Alejandro Luna Ramos, y Titular de la Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública Alejandro Valencia López. La OCDE agradece a estos funcionarios de la SFP sus esfuerzos y la información proporcionada a través de cuestionarios, así como su participación en los talleres. Asimismo, la participación del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Dr. Manuel Hallivis Pelayo, y del Magistrado Julián Alfonso Olivas Ugalde, del mismo Tribunal, quienes fueron fundamentales para la comprensión de los planes de reforma con relación a las reformas al marco disciplinario administrativo. El Estudio también se benefició enormemente de la retroalimentación e ideas clave, a través de entrevistas, de los representantes de la Auditoría Superior de la Federación.

La Delegación de México en la OCDE fue asimismo instrumental en coordinar las actividades de revisión, y agradecemos especialmente a su Excelencia el Embajador Dionisio Pérez-Jácome y a los Asesores Maya Camacho Dávalos y Oscar Silva López. El apoyo del Centro de la OCDE en México para América Latina, en particular de su Director Roberto Martínez y Alejandro Camacho, fue fundamental.





## *Índice*

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1. Atacando la corrupción para un crecimiento y una prosperidad más incluyentes en México.....</b>	<b>17</b>
El SNA como medio para restaurar la confianza en el gobierno en un período crucial de reforma .....	18
El SNA para un crecimiento más productivo e incluyente .....	22
El SNA, para un México más seguro y un estado de derecho más fuerte.....	24
Marco analítico del Estudio para evaluar la integridad en el sector público .....	27
Nota.....	30
Referencias.....	31
<b>Capítulo 2. El Sistema Nacional Anticorrupción de México: Promoviendo un sistema de integridad más coherente y completo .....</b>	<b>33</b>
Introducción: Sistemas de integridad completos y coherentes .....	34
Fortaleciendo las disposiciones institucionales para la integridad.....	34
Apoyo a la implementación de las iniciativas del Plan de Acción .....	48
Resumen de propuestas de acción.....	54
Referencias.....	56
<b>Capítulo 3. Promoviendo una cultura de integridad: Inculcando valores de integridad y gestionando los conflictos de interés en el sector público de México .....</b>	<b>59</b>
Introducción: lograr la transición hacia un enfoque basado en valores .....	60
Fortalecer el marco jurídico y normativo para el manejo de ética y de conflictos de interés .....	61
Maximizando la utilidad de las declaraciones de impuestos, patrimoniales y de intereses, sin afectar negativamente el compromiso de los servidores públicos.....	67
Fortalecimiento de mecanismos institucionales, para garantizar una eficaz integración de las políticas de ética y de conflictos de interés, a lo largo y ancho de la administración pública .....	76
Hacia una cultura de integridad: Creando consenso, concientización y promoviendo el cambio en el comportamiento .....	84
Resumen de propuestas de acción.....	94
Referencias.....	96
<i>Anexo 3.1. Regalos a funcionarios: Reglamento genérico.....</i>	<i>99</i>
<b>Capítulo 4. Hacia un Enfoque de “Sociedad en su Conjunto” para la Integridad en México .....</b>	<b>103</b>
Introducción: Desplazarse, de manera más amplia, de la integridad del sector público hacia la integridad pública.....	104
Cultivar un sentido compartido de responsabilidad de la integridad en toda la sociedad: concientización, desarrollo de capacidades y promoción de un cambio de comportamiento entre los ciudadanos y las empresas .....	105
Equipar a las generaciones futuras para actuar con integridad y combatir la corrupción .....	116
Resumen de Propuestas de Acción .....	128
Notas .....	130
Referencias.....	131

<b>Capítulo 5. Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción</b> .....	<b>135</b>
Introducción: protección del denunciante para detectar la corrupción y fomentar una cultura de integridad .....	136
Fortalecer la protección del denunciante contra represalias .....	136
Asegurar que las quejas sean efectivamente comunicadas, revisadas e investigadas.....	147
Crear conciencia entre los servidores públicos de los derechos y obligaciones del denunciante .....	154
Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas.....	158
Resumen de Propuestas de Acción .....	159
Notas .....	161
Referencias.....	162
<b>Capítulo 6. Fortaleciendo las líneas de defensa contra la corrupción: la administración de riesgos, el control interno y la auditoría en la administración pública federal de México</b> .....	<b>165</b>
Introducción: Construyendo un sistema de defensa contra la corrupción en el sector público .....	166
Mejorar la administración de riesgos: adoptar un enfoque preventivo y rentable para luchar contra la corrupción en el sector público .....	167
Control interno: Una herramienta para la mejora organizacional continua .....	180
Auditoría interna: garantizar independencia y proveer aseguramiento.....	190
Resumen de Propuestas de Acción .....	206
Referencias.....	209
<b>Capítulo 7. Hacer cumplir la integridad: fortaleciendo al régimen disciplinario administrativo de México para servidores públicos</b> .....	<b>213</b>
Introducción: hacer cumplir integridad para disuadir la conducta indebida y restablecer la confianza.....	214
Prevención de posibles deficiencias, inconsistencias e influencia indebida sobre las decisiones de sanción.....	214
Cumpliendo con las sanciones administrativas para garantizar la disuasión y restablecer la confianza en el gobierno.....	232
Desarrollo de capacidades para asegurar la eficacia y sostenibilidad de las reformas.....	234
Resumen de Propuestas de Acción .....	238
Referencias.....	240
<b>Capítulo 8. Contratación pública transparente en México: garantizando la integridad y la relación calidad-precio</b> .....	<b>243</b>
Introducción Riesgos de corrupción en la contratación pública .....	244
Preservar la integridad en la contratación pública a través de normas de conducta estrictas y medidas de salvaguarda de específicas a la contratación.....	247
Apoyo a implementación de nuevas normas de integridad mediante la concientización y el desarrollo de capacidades.....	255
Garantizar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo procesos adecuados de denuncia y sanción .....	261
Mejorar la transparencia y la divulgación de información en procesos de contratación pública.....	265
Promover la participación transparente y eficaz de las partes interesadas.....	271
Resumen de las Propuestas de acción .....	277
Notas .....	278
Referencias.....	279
<i>Anexo 8.1. Los principios de integridad, rendición de cuentas, transparencia y participación de la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE (2015)</i> ....	282

**Capítulo 9. Plan de acción de México para poner en marcha las recomendaciones del Estudio sobre Integridad de la OCDE.....285**

**Gráficas**

1.1.	Principales problemas señalados por ciudadanos mexicanos, 2015.....	19
1.2.	Porcentaje de encuestados que cree que la corrupción es "muy frecuente", por institución/sector, 2015 .....	19
1.3.	Respuestas a "¿Cuánto cree usted que haya avanzado el combate a la corrupción en las instituciones públicas en los últimos dos años?" 2013 y 2015 .....	20
1.4.	Fuerte relación entre confianza en el gobierno nacional y percepción de corrupción en el gobierno, 2014 .....	20
1.5.	Porcentaje de empresas mexicanas que reportaron corrupción, 2010 .....	22
1.6.	Corrupción y Productividad en los Países de la OCDE.....	23
1.7.	Captura del Estado y corrupción agravan y prolongan la desigualdad en México (coeficiente Gini).....	24
1.8.	Homicidios, 2005-2015 .....	25
1.9.	Puntaje agregado del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia, el índice del recuadro es el puntaje por corrupción en el poder judicial, la policía y las fuerzas armadas, 2015 .....	26
1.10.	Procedimientos propensos a la corrupción en México, experiencias con la corrupción, 2015 .....	27
1.11.	Los principales pilares de la Recomendación sobre Integridad Pública 2017 de la OCDE constituyen la base del Marco Analítico para el Estudio de Integridad.....	29
2.1.	Gobernanza del Sistema Nacional Anticorrupción .....	36
2.2.	Las disposiciones institucionales del Sistema Anticorrupción pueden mejorar la coordinación y evitar la fragmentación .....	39
2.3.	El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 de México actualmente no da prioridad a la corrupción.....	44
2.4.	Los Sistemas Locales Anticorrupción abordan la corrupción en donde predomina, "relación de corrupción" del INEGI por nivel de gobierno y región.....	49
2.5.	Indicador para los Sistemas Regionales Anticorrupción en Colombia .....	51
2.6.	Índice de la OCDE sobre el uso de evaluaciones de desempeño en la administración pública central .....	54
3.1.	Valores fundamentales del servicio público señalados con frecuencia (2000 y 2009) .....	63
3.2.	Divulgación en la rama Ejecutiva del Gobierno, 2014.....	71
4.1.	Barómetro de Corrupción Mundial 2013: .....	106
4.2.	Pérdidas de Ingresos por Evasión Fiscal .....	107
4.3.	Siempre justificable: evitar pagar la tarifa del transporte público .....	107
4.4.	Factores a Considerar para Campañas Eficaces de Concientización.....	109
4.5.	Póster escolar del Bloque de Aprendizaje 4: Las reglas: acuerdos de convivencia .....	120
5.1.	Protección legal a denunciantes del Sector Público .....	137
5.2.	Principales medidas de protección contra represalias adoptadas por los países de la OCDE .....	139
5.3.	Ejemplo de procesamiento de una denuncia en el Reino Unido .....	150
6.1.	Escalonamiento del modelo de administración de riesgos (ARI) de la SFP .....	169
6.2.	Las tres líneas del modelo de aseguramiento .....	184
7.1.	Resumen de los principales regímenes de sanción en México .....	215
7.2.	Estadísticas de sanciones federales desglosadas por tipo de falta, México, 2014.....	227

7.3.	Estadísticas de sanciones federales desglosadas por tipo de falta, en países miembros y socios de la OCDE seleccionados .....	228
7.4.	Índice de declaración patrimonial, 2014 .....	231
7.5.	Sanciones económicas emitidas y proporción recuperada, 2006-2014, las sanciones se muestran en pesos mexicanos.....	233
8.1.	Riesgos de corrupción asociados a las diferentes fases del ciclo de contratación pública .....	244
8.2.	Los 12 principios integrados de la recomendación de la OCDE sobre la contratación pública .....	245
8.3.	Desarrollo de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE.....	248

## Tablas

1.1.	La corrupción amenaza la repleta agenda de reformas en México.....	21
2.1.	Organización y actividades del SNA nacional y local .....	36
2.2.	Conformación de la CAN (a partir de octubre de 2016) .....	43
2.3.	Medidas de integridad pública de 2015 que es necesario actualizar .....	45
2.4.	Mecanismos de coordinación vertical a ser movilizados por el SNA .....	51
2.5.	Presupuesto anual de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) del Perú, 2012-2015.....	52
2.6.	Presupuesto anual la Comisión de Moralización de Colombia .....	53
3.1.	Resumen de requisitos de declaración bajo la LGRA y el Acuerdo de la SFP .....	68
3.2.	Tipos de controles de verificación en declaraciones patrimoniales y de intereses .....	73
3.3.	Incorporación de la integridad en las prácticas de RH .....	81
4.1.	Posibles infracciones de integridad que ocurren en las interacciones sociales .....	104
4.2.	Las reglas: acuerdos de convivencia Alumnos de tercer año .....	120
4.3.	Las reglas: acuerdos de convivencia Alumnos de sexto grado.....	121
4.4.	Programa de Educación Continua para Docentes.....	127
7.1.	Plazo de Prescripción en los regímenes disciplinarios de México y otros países .....	221
7.2.	Resumen comparativo de los procedimientos administrativos en México y en países seleccionados.....	224
8.1.	Aprovechar el control interno sobre el ciclo de contratación.....	261

## Recuadros

2.1.	Actores gubernamentales y no gubernamentales en las Comisiones Nacionales Anticorrupción: Colombia y Perú.....	42
2.2.	Planes de prevención de la corrupción a nivel institucional.....	47
2.3.	Garantizar que los Sistemas Locales de Integridad cumplan con la legislación nacional .....	49
3.1.	Nuevo Código de Ética y nuevas Reglas de Integridad de México.....	62
3.2.	Orientación a servidores públicos para hacer frente a dilemas éticos en Australia .....	64
3.3.	Diferencia entre un enfoque basado en principios, versus basado en reglas, para el manejo de conflictos de interés .....	66
3.4.	Declaraciones usuales, financieras y no financieras, en países de la OCDE.....	69
3.5.	Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania .....	77
3.6.	Canadá: Altos funcionarios de valores y ética del servicio público y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas post-empleo .....	78
3.7.	La Red Canadiense de Conflictos de Interés.....	79
3.8.	Procesos de reclutamiento y la integridad – La experiencia de Australia .....	81

3.9.	Comités Consultivos de Selección Independientes, de Australia (ISAC) .....	82
3.10.	Capacitación de Inducción a la Integridad para Servidores Públicos en Canadá .....	87
3.11.	Capacitación en Dilemas en el Gobierno de Flandes (Bélgica) .....	88
3.12.	Normas Éticas para Proveedores de los Servicios Públicos en el Reino Unido .....	90
3.13.	Cómo medir el engaño .....	93
4.1.	Cambio de Actitud de la Sociedad hacia las Transgresiones a las Normas en Colombia .....	108
4.2.	Campañas de Cambio de Comportamiento: Factores de éxito .....	109
4.3.	Movilizando a la sociedad para combatir a la corrupción mediante programas de concientización y educación cívica: el caso de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción .....	111
4.4.	El papel del SAT en la enseñanza fiscal en la educación superior .....	113
4.5.	Buenas prácticas del Equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido .....	116
4.6.	Educación para un Buen Estado – el Caso de la Educación Anticorrupción en Hungría.....	117
4.7.	Enseñar integridad a los jóvenes: Temas sugeridos por Integrity Action (Organización de promoción de la integridad) .....	122
4.8.	Programa Modelo Estudiantil de Ética en las escuelas públicas del Condado Miami-Dade .....	123
4.9.	Capacitación contra la Corrupción para Estudiantes Austriacos .....	124
4.10.	Cambiando Actitudes hacia la Corrupción mediante la Educación en Lituania.....	125
4.11.	Capacitando a los maestros para la enseñanza contra la corrupción en Lituania .....	128
5.1.	Protección Integral en Corea .....	140
5.2.	Reparaciones para denunciantes del sector público en Canadá.....	143
5.3.	La sección 425.1 del Código Penal canadiense que prohíbe represalias contra denunciantes .....	145
5.4.	Sanciones por represalias en Corea .....	146
5.5.	Opciones para presentar una divulgación protegida en Canadá .....	149
5.6.	Ejemplo de comunicado para tranquilizar al personal que plantee una inquietud.....	155
5.7.	Cambio de las connotaciones culturales de 'denunciantes' y 'denunciantes': El caso del Reino Unido .....	155
5.8.	El enfoque de los Estados Unidos para crear conciencia mediante la Ley de Mejora a la Protección del Denunciante (WPEA) .....	156
6.1.	Administración de riesgos de Corrupción: El ejemplo de Colombia .....	168
6.2.	Designar "campeones" de la administración de riesgos de fraude y corrupción .....	172
6.3.	Aprovechamiento del análisis de datos para administrar riesgos de corrupción .....	174
6.4.	Análisis de datos y datos compartidos, para la administración de riesgos de fraude y corrupción en el Reino Unido y Estados Unidos.....	176
6.5.	Nuevo MECI para organismos del sector público federal de México – Elementos clave.....	181
6.6.	Circular A-123 de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) de Estados Unidos: Responsabilidad de la Gerencia en cuanto al Control Interno.....	185
6.7.	Cerrar la brecha de implementación.....	187
6.8.	Preguntas y respuestas para orientar a directivos y comités acerca del monitoreo de la efectividad del control interno, la auditoría interna y los sistemas de administración de riesgos .....	189
6.9.	Fraude y Corrupción - El rol de la Auditoría Interna .....	193
6.10.	Experiencia de la Oficina de Hacienda de Su Majestad del Reino Unido.....	195
6.11.	Profesionalización y desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna .....	198
6.12.	Principales atributos de los Comités de Auditoría Pública.....	202
6.13.	Juntas y Comités de Auditoría: Enfoque seleccionado de los estados miembros de la UE ...	203
7.1.	Mandato de Fiscalía Especializada Anticorrupción Federal .....	216

7.2.	Clasificación de faltas graves y no graves bajo la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (a entrar en vigor en julio de 2017).....	219
7.3.	Sanciones disciplinarias administrativas en México (bajo la LGRA) y en países miembros y socios de la OCDE .....	222
7.4.	Posibles indicadores clave de desempeño para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos.....	229
7.5.	Capacitación a gran escala para el Consejo Nacional de Disciplina de Brasil y el SisCor ....	236
7.6.	Fortalecimiento de capacidades: Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios.....	237
8.1.	Contribución de los 12 principios de la Recomendación de la OCDE para Combatir la Corrupción.....	246
8.2.	Código de Ética y Reglas de Integridad de México: Disposiciones relacionadas con la contratación pública.....	249
8.3.	El Principio de Cuatro Ojos El proyecto del Puente Tappan Zee, Estado de Nueva York ....	252
8.4.	El riesgo de chantaje.....	253
8.5.	Gestión de conflictos de interés en la fase de evaluación de licitaciones en Australia .....	254
8.6.	Programa de Certificación para las Comunidades de Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal Canadiense.....	258
8.7.	Capacitación en materia de integridad en Alemania .....	259
8.8.	Políticas de inhabilitación en la contratación pública .....	265
8.9.	El sistema de contratación electrónica Coreano: innovaciones para combatir la corrupción.....	267
8.10.	Cláusulas de ética de la Cámara de Representantes de los E.E.U.U. para consultores .....	274

## Resumen Ejecutivo

El recién establecido Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México, promulgado como ley el 18 de julio de 2016, tiene el potencial para convertirse en un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción en el país. El paquete de leyes que conforman el Sistema - ocho en total - marca un parteaguas en el planteamiento en el país de las políticas de combate a la corrupción y pretende superar algunas de las deficiencias fundamentales del pasado, al: (i) atender la fragmentación de políticas y el desarrollo de un enfoque de integridad más completo y coherente; (ii) prevenir las notorias "brechas en la implementación" mejorando la coordinación dentro de, y entre, los niveles de gobierno y, en particular, ubicando a los Estados bajo el mandato del Sistema; (iii) fortalecer los mecanismos de cumplimiento para investigar y sancionar infracciones a la integridad por parte de servidores públicos y empresas, bajo jurisdicciones tanto administrativas como penales; y (iv) reforzar la supervisión mediante una mayor transparencia, atribuciones de auditoría ampliadas y una mayor participación de la sociedad civil.

Este Estudio presenta un resumen de las iniciativas previstas en este ambicioso programa de reformas. A nivel federal, proponen una nueva estructura de gobernanza para las políticas anticorrupción, que consta de un Comité Coordinador del SNA, un Comité de Participación Ciudadana y comités de ética en las diferentes secretarías. Los códigos de conducta para servidores públicos, así como el manual federal de control interno y normas de administración de riesgos, están siendo renovados en todo el gobierno federal. Más aún, se desarrollará una Plataforma Digital en línea con las bases de datos claves (sanciones, contrataciones, etc.) para apoyar una mejor detección y supervisión. En términos más generales, a escala nacional, los 32 Estados de la República Mexicana tendrán que seguir el ejemplo, con Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) propios y los comités respectivos. Declaraciones patrimoniales y de intereses más estrictas serán exigidas a todo funcionario y, tanto los empleados del gobierno como las empresas involucradas en actividades del sector público (tales como contratos públicos de adquisiciones), se verán sometidos a un nuevo régimen disciplinario en caso de las violaciones de la integridad. Serán reclutados, en todo el país, fiscales especializados en el combate a la corrupción, para perseguir actos de corrupción que constituyan posibles infracciones al Código Penal.

De conformidad con las recomendaciones de la OCDE en materia de Integridad, Conflictos de Interés y Contratación, el Estudio examinó aspectos clave del sistema de integridad de México, incluyendo disposiciones institucionales que sustentan al sistema, políticas para inculcar valores de integridad, prevención y manejo de conflicto de intereses, control interno, mecanismos de auditoría y cumplimiento, así como integridad y transparencia en contrataciones públicas. El Estudio calificó como esenciales las nuevas leyes de México, dado el papel, por desgracia preponderante, que juega la corrupción en obstaculizar el crecimiento, la productividad y la participación inclusiva en México. Sin embargo, el informe también identificó algunas debilidades y áreas de mejora que deben ser atendidas si los planes actuales han de producir un impacto real en la economía y en la

sociedad. En total, se incluyen en el Estudio más de 60 propuestas concretas de acción, bajo cuatro temas centrales:

- **Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación.** Si bien la estructura de gobernanza del SNA, incluyendo los SLAs, podría mejorar sustancialmente la coordinación dentro del gobierno federal y entre niveles de gobierno, existe el riesgo de que sea un enfoque exclusivamente descendente y que por ello no logre un mayor convencimiento y una verdadera apropiación por parte de organismos individuales y de funcionarios. El requerir planes organizacionales anticorrupción podría ayudar a encarar este problema, como también lo haría el garantizar la inclusión de consideraciones de integridad en otras estrategias nacionales, tales como el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, todavía hay mucho margen para integrar aún más los principios de integridad con las políticas de gestión de recursos humanos: en específico, el reclutamiento, la evaluación del desempeño, la capacitación y las políticas post-empleo deben ser utilizados para promover la integridad y mejorar la gestión de conflictos de intereses.
- **Construyendo una cultura de integridad.** Leyes nuevas y normas más estrictas son una forma de promover la integridad, pero las experiencias de otros países miembros de la OCDE han demostrado que no son, por sí mismas, suficientes para promover una adherencia sostenida a los valores de integridad. Una mayor concertación con el personal, incluyendo más ampliamente a la sociedad civil y a los servidores públicos en el diseño de códigos de conducta, lanzando iniciativas de concientización más ambiciosas, dirigidas a los jóvenes en las escuelas para afianzar, desde temprana edad, valores de integridad, así como establecer protecciones más sólidas para quienes denuncien irregularidades, ayudarían a asegurar que las normas fueran relevantes, actualizadas y, de manera más importante, respetadas.
- **Fortalecer las líneas de defensa contra la corrupción.** Gerentes, controladores internos y auditores están en la línea de fuego del combate a la corrupción. Si bien las nuevas reformas actualizan y fortalecen la administración de riesgos y las políticas de control interno, deben estar mejor respaldadas por una profesionalización más sólida y por el desarrollo de capacidades, para fomentar un compromiso genuino y garantizar que tales ejercicios no sean vistos simplemente como una carga administrativa. En efecto, una mayor profesionalización haría más independiente y eficaz al personal de control interno, brindándole una mayor seguridad en el trabajo y competencias más sólidas en auditoría e investigación. Asimismo, los administradores estarían más dispuestos a identificar y gestionar los riesgos de fraude y corrupción si existieran los incentivos adecuados.
- **Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno.** Las nuevas reformas anticorrupción corren el riesgo de perder credibilidad si se permite a funcionarios y empresas corruptos continuar "como si nada ocurriera" con impunidad. El nuevo régimen disciplinario administrativo agiliza los procedimientos en caso de faltas graves, colocándolos directamente bajo la jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa. Sin embargo, la efectividad de este enfoque depende de que los casos lleguen efectivamente ante los tribunales y de que los órganos internos de control y los administradores tengan la capacidad de detectar, y llevar a cabo adecuadamente,



las investigaciones preliminares. Facilitar el acceso de investigadores a la información financiera y fiscal necesaria, así como producir mejor información del desempeño en la clasificación de casos y en el régimen disciplinario, ayudaría a llevar los casos a buen término, así como a responsabilizar a los organismos de la aplicación efectiva de sanciones.



## *Capítulo 1.*

### **Atacando la corrupción para un crecimiento y una prosperidad más incluyentes en México**

*Las recientes reformas anticorrupción de México, si se implementan de manera efectiva, pueden contribuir a abordar muchos de los desafíos sociales y económicos clave que enfrenta el país. De hecho, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas están relacionadas con un mejor desempeño económico y gubernamental y con mayor bienestar y prosperidad para la sociedad. El siguiente capítulo destaca esta relación con el fin de subrayar la oportunidad y relevancia del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y las reformas asociadas para lograr estos importantes objetivos en México. Analiza, por ejemplo, cómo las reformas pueden crear confianza en el gobierno para apoyar su ambiciosa agenda de política pública, facilitar una economía más incluyente y productiva y abordar el desafío de seguridad que enfrenta México. Concluye con una descripción del marco analítico del Estudio de Integridad, el cual constituye la base de las principales conclusiones y recomendaciones de la OCDE.*

*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

El recién establecido Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México, promulgado como ley por el Presidente Peña Nieto el 18 de julio de 2016, tiene el potencial para convertirse en un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción en el país.<sup>1</sup> El paquete de leyes que conforman el Sistema marca un parteaguas en el enfoque de México hacia las políticas anticorrupción y está dirigido a la superación de algunas carencias fundamentales del pasado. En particular, el SNA plantea tomar una postura más firme en el combate a la corrupción, al: 1) atender la fragmentación de políticas y desarrollar un enfoque de integridad más completo y coherente; 2) prevenir las notorias "brechas en la implementación" mejorando la coordinación tanto vertical, al interior del gobierno federal, como horizontal, entre niveles de gobierno, y, particularmente, ubicando a los Estados bajo el mandato del Sistema; 3) fortalecer los mecanismos de cumplimiento para investigar y sancionar infracciones bajo jurisdicciones tanto administrativas como penales, incluyendo a actores del sector privado; y 4) reforzar la supervisión mediante una mayor transparencia, atribuciones de auditoría ampliadas y una mayor participación de la sociedad civil.

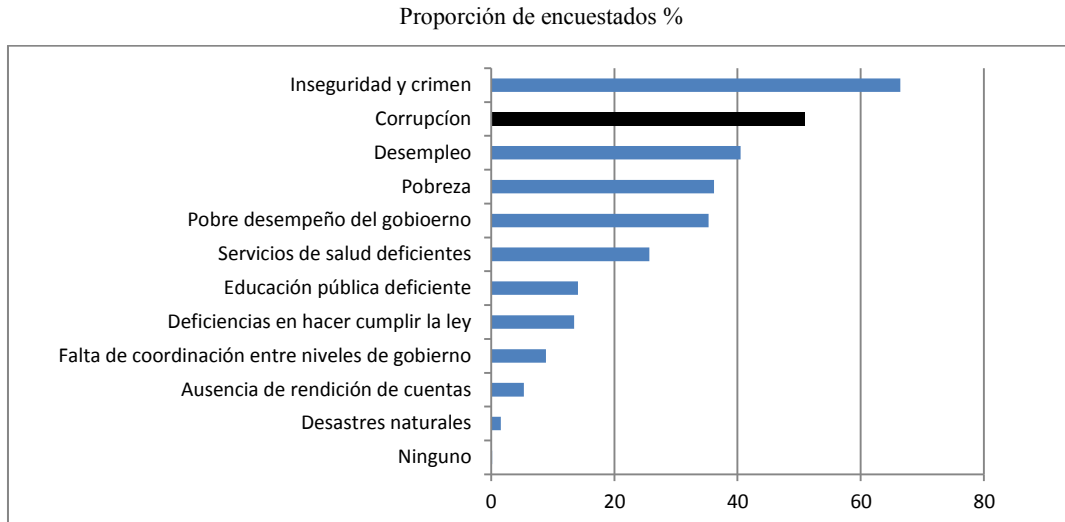
El SNA forma parte de una serie de reformas más amplias para mejorar la gobernanza en México y está estrechamente vinculado con las iniciativas complementarias que han establecido el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Ambos sistemas tienen por objeto apoyar por sí mismos las medidas anticorrupción, mediante una mayor supervisión y transparencia.

Este ambicioso paquete de reformas, si es implementado con eficacia, puede contribuir a resolver muchos de los principales retos sociales y económicos que México enfrenta hoy en día. Ciertamente, mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas están ligadas inextricablemente a un mejor desempeño económico y del gobierno, y a un mayor bienestar y prosperidad para la sociedad en su conjunto. La siguiente sección destaca estos vínculos clave, con el fin de subrayar la oportunidad y pertinencia del SNA para frenar la corrupción y ayudar a alcanzar estas importantes metas para México. Por ejemplo, se examina cómo el SNA puede crear confianza en el gobierno para apoyar su ambicioso programa de reformas, apoyar una economía más incluyente y productiva y afrontar el reto de seguridad común a muchas regiones. Concluye con una descripción del marco analítico del Estudio sobre Integridad, que constituye la base de los principales hallazgos de la OCDE y sus recomendaciones de mejora.

## **El SNA como medio para restaurar la confianza en el gobierno en un período crucial de reforma**

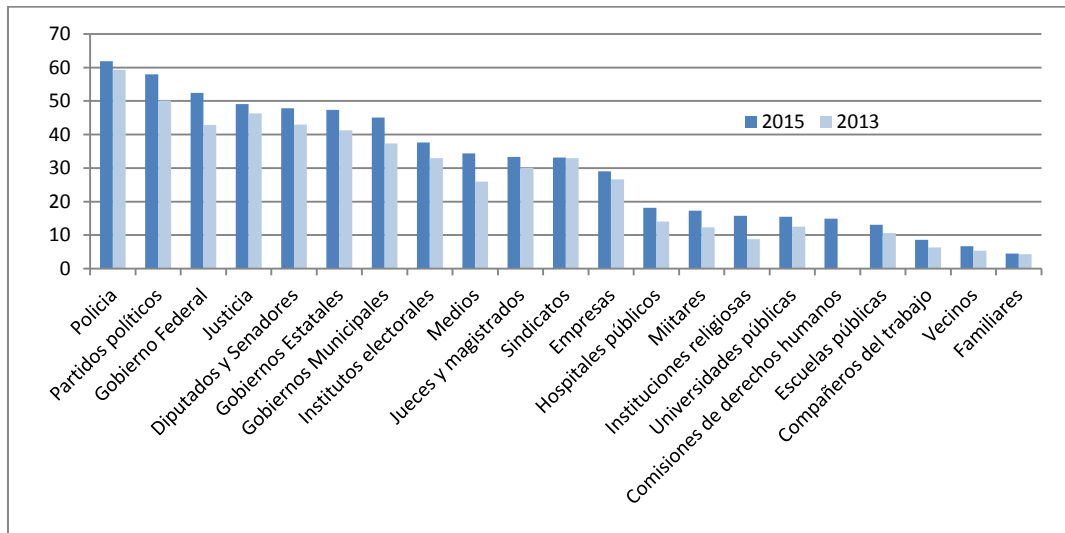
Las reformas del SNA son lanzadas con carácter de urgencia, en medio de la creciente preocupación pública por la corrupción. De hecho, la aprobación del Sistema ocurre poco después de varios escándalos que no hicieron sino agravar la ya alta percepción de corrupción. Como ejemplo, en las encuestas hechas a la opinión pública mexicana, la corrupción es citada como el segundo problema más importante, con poco más de la mitad de la población (51%) señalando este problema como preocupante en el Estado en que residen (Gráfica 1.1). Esto marca un ligero incremento con respecto al 2013, cuando 49% de los ciudadanos encuestados, de 18 años o mayores, indicaron que consideraban a la corrupción como un problema mayor en su estado. Los escándalos también han tenido un impacto sobre la percepción de corrupción en el gobierno. Si bien la percepción de corrupción aumentó en todos los ámbitos, para varias instituciones, entre 2013 y 2015 la desconfianza en el gobierno federal y los gobiernos municipales se incrementó en un 22% y 21% respectivamente (Gráfica 1.2).

**Gráfica 1.1. Principales problemas señalados por ciudadanos mexicanos, 2015**



Fuente: INEGI (2016a), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enci/](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enci/) (consultado en agosto de 2016).

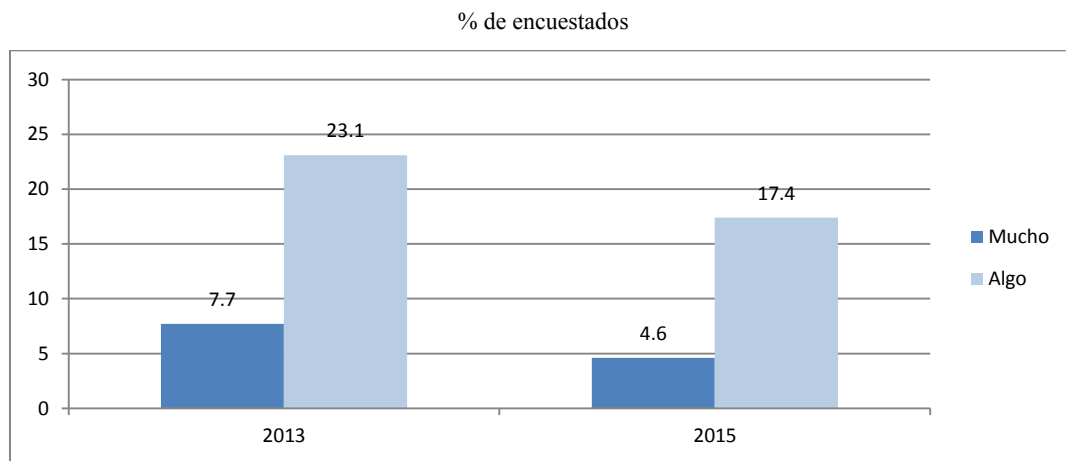
**Gráfica 1.2. Porcentaje de encuestados que cree que la corrupción es "muy frecuente", por institución/sector, 2015**



Fuente: INEGI (2016a), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enci/](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enci/) (consultado en agosto de 2016).

Asimismo, los ciudadanos mexicanos expresan su inquietud de que la corrupción del sector público sólo esté empeorando con el tiempo. Entre 2013 y 2015, la proporción de encuestados, que señalaron que creían que la corrupción pública había mejorado "mucho" durante los últimos dos años, se redujo de 23 a 17%. El número de quienes respondieron que el combate a la corrupción en las instituciones públicas había avanzado "algo" se redujo de 8 a 5% (Gráfica 1.3).

**Gráfica 1.3. Respuestas a "¿Cuánto cree usted que haya avanzado el combate a la corrupción en las instituciones públicas en los últimos dos años?" 2013 y 2015**



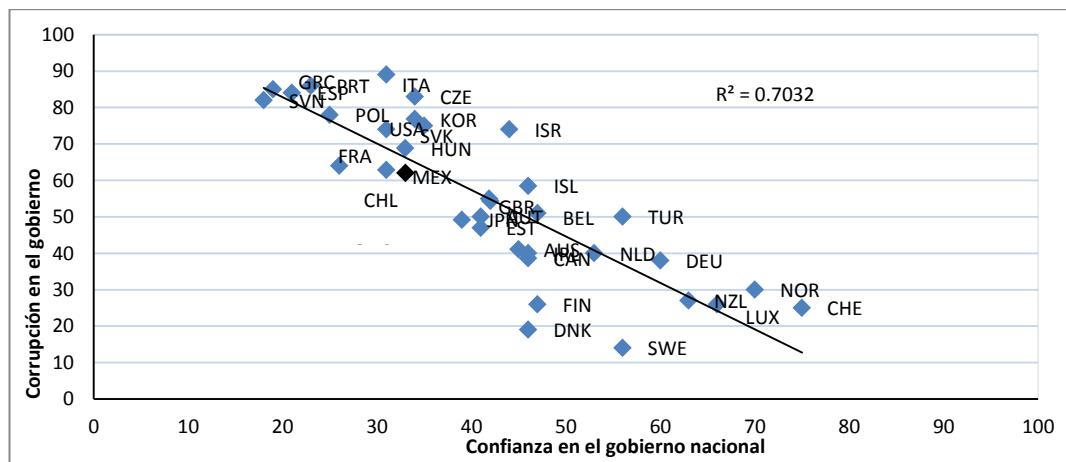
*Nota:* Respuestas de "mucho" y "algo". (No se muestran las otras opciones: "un poco", "nada", "no sabe").

*Fuente:* Latinobarómetro, flujos de 2013 y 2015. consultada en diciembre de 2016:

[www.latinobarometro.org/lat.jsp](http://www.latinobarometro.org/lat.jsp).

Esta tendencia es preocupante, teniendo en cuenta el vínculo entre la percepción de corrupción y la desconfianza en el gobierno. La corrupción tiene un alto costo en legitimidad y credibilidad para los gobiernos. Una baja confianza en el gobierno tiene, a su vez, consecuencias nefastas en cuanto a la capacidad de líderes e instituciones para gobernar, incluyendo sus capacidades para combatir con eficacia la corrupción misma. Por ejemplo, la gráfica iv muestra la fuerte relación entre la percepción de corrupción y la confianza en los gobiernos nacionales. Algunos estudios, enfocados específicamente en México, han revelado que un aumento del 10% en percepción de corrupción equivale a un descenso del 16% en confianza institucional (Morris y Klesner, 2010).

**Gráfica 1.4. Fuerte relación entre confianza en el gobierno nacional y percepción de corrupción en el gobierno, 2014**



*Fuente:* OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.

[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).

La confianza en el gobierno también ha demostrado un incremento en el cumplimiento de reglamentos y reformas (OECD, 2013). Como tal, restaurar la confianza del público en México es fundamental, dados los importantes desafíos económicos y sociales que enfrenta el país. Es necesario contar con instituciones legítimas y confiables para obtener un consenso y llevar a cabo las reformas, particularmente aquellas puestas en marcha recientemente bajo los auspicios del "Pacto por México", (véase resumen, a continuación, en la Tabla 1.1.) No obstante, sin confianza, las instituciones gubernamentales afrontarán una batalla cuesta arriba en la implementación de este ambicioso programa de reformas.

**Tabla 1.1. La corrupción amenaza la repleta agenda de reformas en México**

Paquete de reformas estructurales del gobierno desde 2012

Reforma estructural (Reformas del Pacto en cursivas)	Propósito de la reforma
<b>Reformas con implementación muy avanzada</b>	
<i>Reforma de la política fiscal</i>	Obtener más ingresos y colmar lagunas fiscales.
<i>Liberalización del sector financiero</i>	Proporcionar más acceso a créditos a menor costo y mejorar la competencia en el sector bancario.
<i>Desregulación de las telecomunicaciones</i>	Proteger los intereses del consumidor y reducir el costo de los servicios de telecomunicaciones.
<i>Reforma del sistema electoral</i>	Requerir la reelección de alcaldes y parlamentarios para el 2018.
<i>Política de competencia y reforma regulatoria</i>	Fortalecer la política de competencia y mejorar el entorno regulatorio.
<i>Apertura del mercado de la energía</i>	Abrir el sector de petróleo y gas a operadores privados; liberalizar el sector eléctrico.
<b>Reformas con brechas en la implementación</b>	
<i>Reforma del mercado de trabajo y lucha contra la informalidad</i>	Aligerar las reglas de contratación, reducir la incertidumbre, aumentar incentivos para unirse al sector formal.
<i>Reforma de la calidad de la educación</i>	Reformar sustancialmente el sistema educativo, introducir exámenes a maestros y reformas institucionales.
<i>Reformas de transparencia</i>	Incrementar la divulgación proactiva de información.
<i>Reforma anticorrupción y de transparencia</i>	Reducir la corrupción y mejorar la gobernanza pública.
<i>Reforma del proceso judicial</i>	Mejorar la eficiencia del sistema de justicia penal.
<i>Reforma del sistema de innovación</i>	Impulsar investigación y desarrollo, e infraestructura; desarrollar más agrupaciones y zonas económicas especiales.
<b>Reformas que no han avanzado lo suficiente</b>	
<i>Transformación agrícola</i>	Incrementar la eficiencia de la agricultura, relajar la reglamentación sobre la tierra.
<i>Seguro de desempleo, pensiones y prestaciones sociales</i>	Para reducir el riesgo de desempleo y aumentar los ingresos de los adultos mayores de bajos recursos.
<i>Reforma del sistema de salud</i>	Integrar y ampliar el sistema de salud.

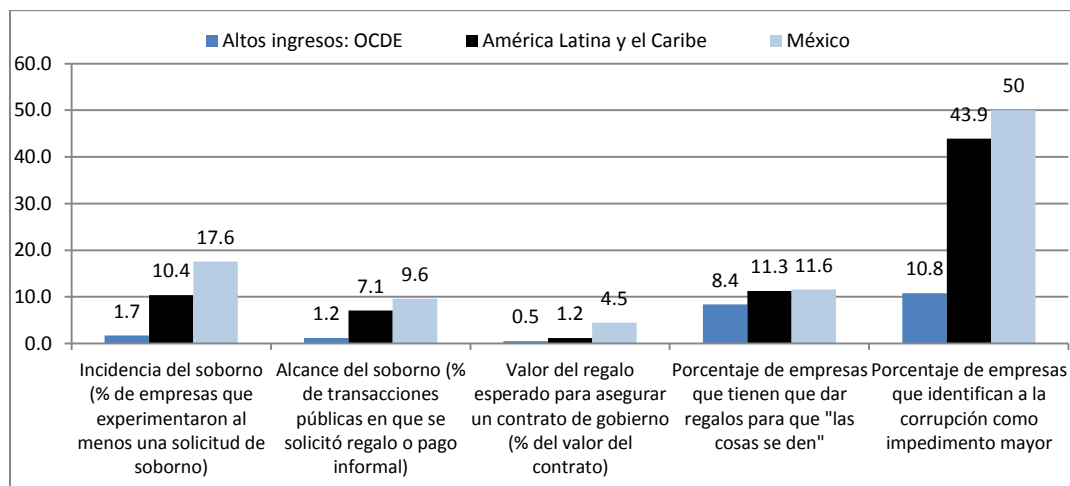
Fuente: OECD (2017a), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2017*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264269040-es>.

## El SNA para un crecimiento más productivo e incluyente

Más allá del impacto de la corrupción en la legitimidad y capacidad del Estado para gobernar con eficacia, la corrupción en México acarrea un alto costo económico para el país, al incrementar los costos de emprender actividades empresariales, disuadir inversiones y obstaculizar la productividad. El informe anual de competitividad 2015 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), por ejemplo, estima que el costo de la corrupción, para la economía nacional, representa hasta un 5% del PIB. Otras estimaciones colocan las pérdidas cerca del 9 al 10% del PIB (Casar, 2015).

En efecto, al elevar los costos de emprender actividades empresariales mediante sobornos o regalos, la corrupción reduce las utilidades y actúa como desincentivo para la inversión. Según la Encuesta a Empresas del Banco Mundial de 2010, las empresas mexicanas indicaron que los sobornos pagados ascendieron a cerca del 4.5% del valor total de los contratos. No es de extrañar, entonces, que el 50% de las empresas encuestadas en México haya identificado a la corrupción como una limitación importante para emprender actividades empresariales, en comparación con 11% en promedio en la OCDE (Gráfica 1.5). Encuestas más recientes del INEGI (véase la Gráfica 1.6 más adelante) demuestran que el problema persiste desde el 2010, siendo los "trámites para iniciar un negocio" una de las principales incidencias de corrupción (22,339 incidencias por 100,000 habitantes).

**Gráfica 1.5. Porcentaje de empresas mexicanas que reportaron corrupción, 2010**



*Nota:* Los datos para México se refieren a 2010.

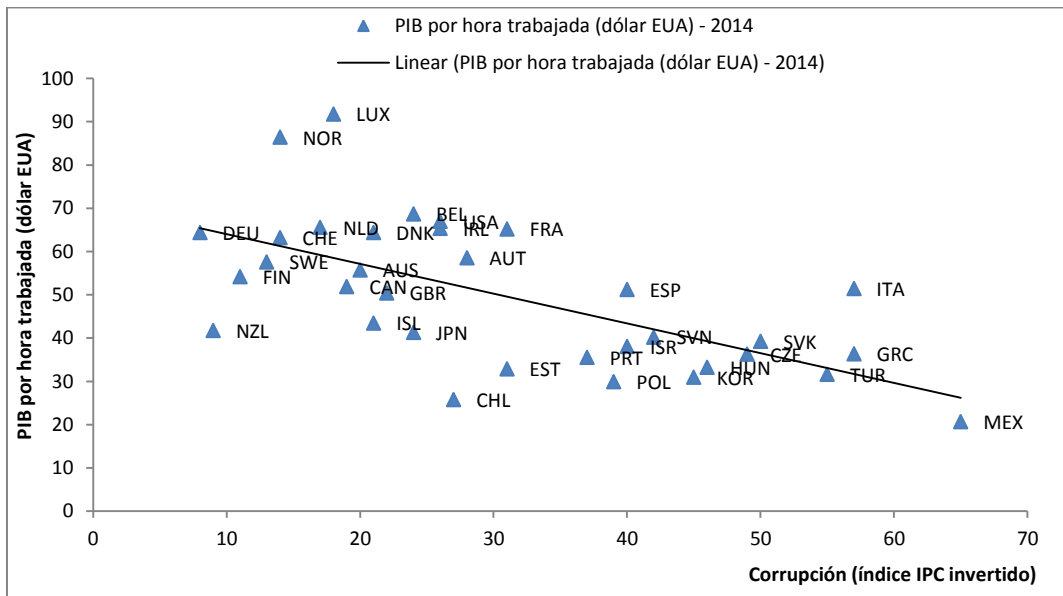
*Fuente:* World Bank (2016), World Bank Enterprise Survey Database, [www.enterprisesurveys.org/](http://www.enterprisesurveys.org/) (consultada en diciembre de 2016).

La corrupción también disminuye la productividad, tanto del sector público como del privado, al afectar negativamente la asignación eficiente de recursos. Influencia indebida y prácticas corruptas pueden conducir a ver atrapados, eludidos o doblegados, los procedimientos y políticas de toma de decisiones en favor de intereses perjudiciales para otros, resultando en derroches o asignaciones indebidas que desvían recursos potencialmente destinados a inversiones en innovación y capital, las cuales, con el tiempo, apuntalan los incrementos en productividad. Es más, la corrupción puede perjudicar la productividad al promover la informalidad. Si la corrupción conduce a las



empresas a evitar la economía oficial (debido a los niveles altos de corrupción), entonces conduce indirectamente a restricciones de crédito y a una trampa de baja productividad. La producción en el sector informal es ineficiente debido a que las empresas se limitan a un tamaño por debajo del óptimo y utilizan tecnologías rezagadas, todo ello para evitar ser detectados. Con datos de 69 países, Lambsdorff (2003) muestra que un aumento de un punto en la percepción de corrupción, medida por el Índice de Percepción de Corrupción, disminuye la productividad, medida por la relación entre el PIB y el capital social, en un dos por ciento. Siendo el país de la OCDE con la más baja productividad en términos de PIB por hora trabajada (Gráfica 1.6), hacer frente a la corrupción debe ser una de las prioridades para un crecimiento más productivo. (OECD 2016a)

**Gráfica 1.6. Corrupción y Productividad en los Países de la OCDE**



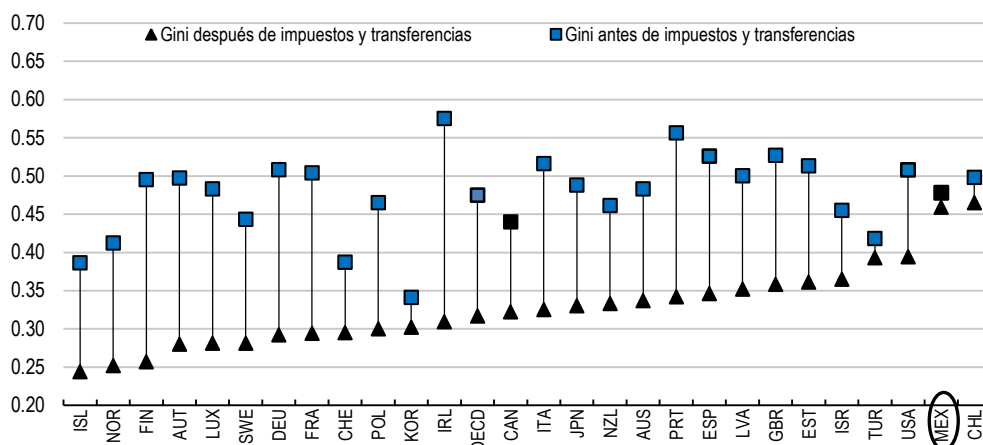
*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

*Fuente:* OECD (2016a), Investing in Integrity for Productivity, OECD Publishing, Paris.

La corrupción también juega un papel en la desigualdad, un terco desafío en México que limita fuertemente el crecimiento económico y el bienestar. Un Estado incluyente es aquel que, a la vez que apoya el crecimiento, se asegura de que nadie quede atrás e iguala las condiciones, brindando oportunidades para que todos puedan alcanzar su máximo potencial (OECD, 2017a). Sin embargo, la corrupción y la influencia indebida de intereses especiales, a través del ciclo normativo, reducen la capacidad de respuesta y la eficacia de dichas políticas (OECD, 2017b), especialmente en detrimento de los grupos marginados. La corrupción reduce asimismo los ingresos gubernamentales (p. ej. por la informalidad que merma los ingresos fiscales) y reduce la eficiencia del gasto público al desviar recursos destinados a políticas públicas. La corrupción también limita el acceso justo y equitativo a servicios públicos (tales como educación y salud) que ofrecen oportunidades de movilidad social y económica. Atender este tema es urgente para México, donde la desigualdad figura entre las más altas de la OCDE (véase Gráfica 1.7).

El gobierno debe utilizar todo mecanismo posible, incluyendo políticas de combate a la corrupción, para enfrentar esta importante cuestión.

**Gráfica 1.7. Captura del Estado y corrupción agravan y prolongan la desigualdad en México (coeficiente Gini)**



*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

*Fuente:* OECD (2015b), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es>.

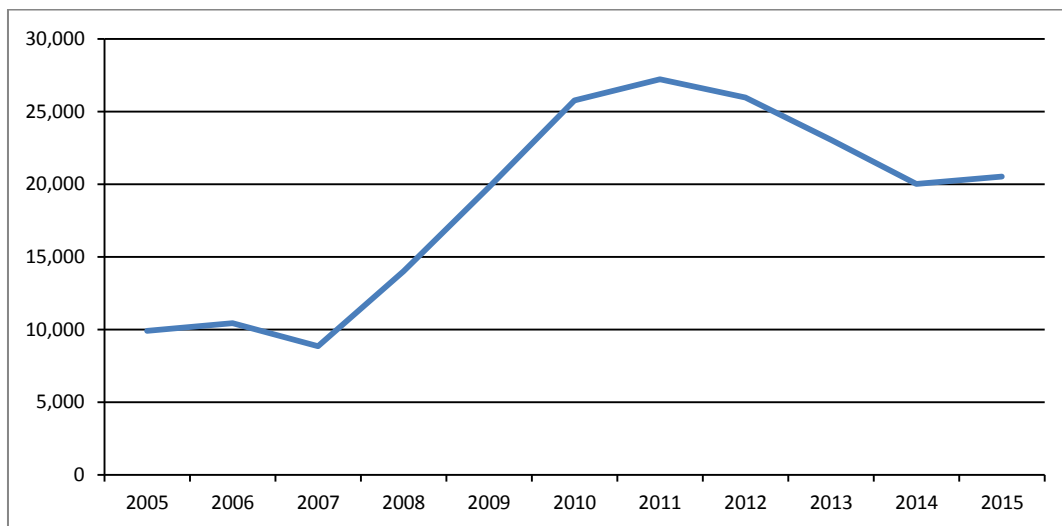
## El SNA, para un México más seguro y un estado de derecho más fuerte

La corrupción menoscaba el estado de derecho. Cuando personas o corporaciones corruptas logran capturar las instituciones de justicia, obstruir procedimientos e infringir leyes con impunidad, se deteriora la confianza en la justicia y en el cumplimiento de la ley, su legitimidad se pierde y disminuye consecuentemente su capacidad para hacer cumplir eficazmente los reglamentos. Esto puede incitar a mayor corrupción por parte de oportunistas y delincuentes por igual, alimentando un círculo vicioso que, con el tiempo, seguirá socavando el estado de derecho.

Más aún, cuando la justicia y las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley son capturadas por la corrupción, queda en entredicho la seguridad de los ciudadanos y las empresas. Las instituciones, concebidas para proteger a las personas y defender los derechos de propiedad, llegan a ser, cuando se corrompen, negligentes o incluso, en el peor de los casos, abiertamente delictivas. En efecto, en algunos países, carteles del crimen organizado tienen en la mira a las instituciones de justicia y del orden público, como medio de: 1) obtener información sobre investigaciones, operaciones o competidores; 2) lograr protección para actividades ilegales sostenidas; 3) obstruir las investigaciones y procedimientos de la justicia en su contra; 4) e incluso participar directamente en actividades delictivas, manejando redes de droga o prostitución (Center for the Study of Democracy, 2010). La corrupción de la justicia en México es motivo creciente de preocupación. El aumento de la violencia en los últimos 10 años (Gráfica 1.8, más adelante) ha sido atribuido, al menos en parte, a una creciente presencia del

crimen organizado, el cual prospera en áreas cuyas instituciones de justicia son más corruptas y débiles. Entre 2005 y 2010 se duplicó el número de homicidios.

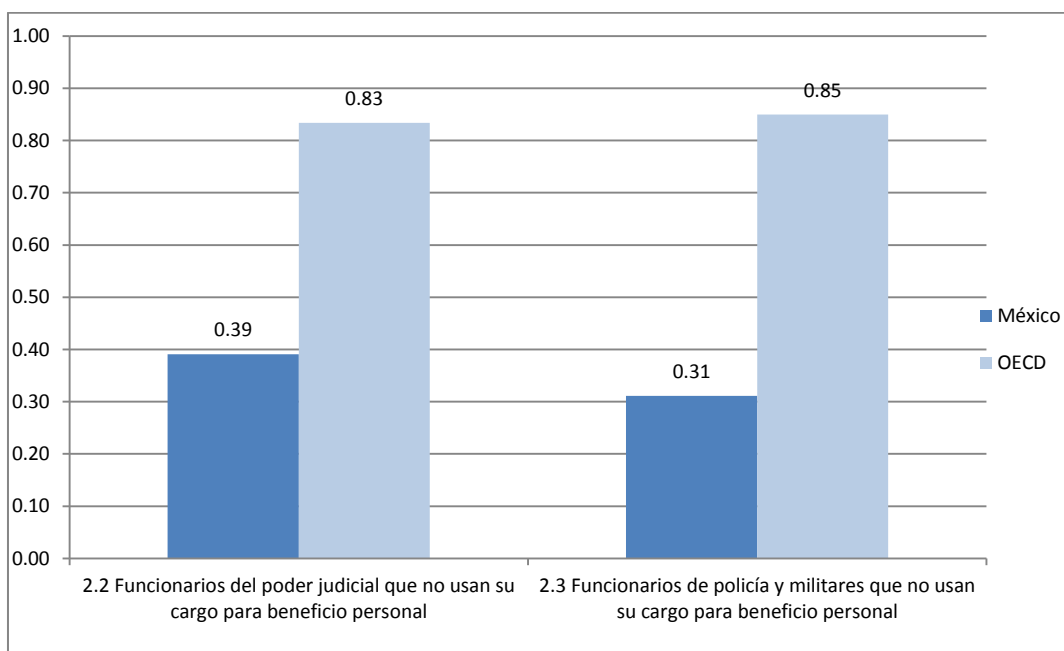
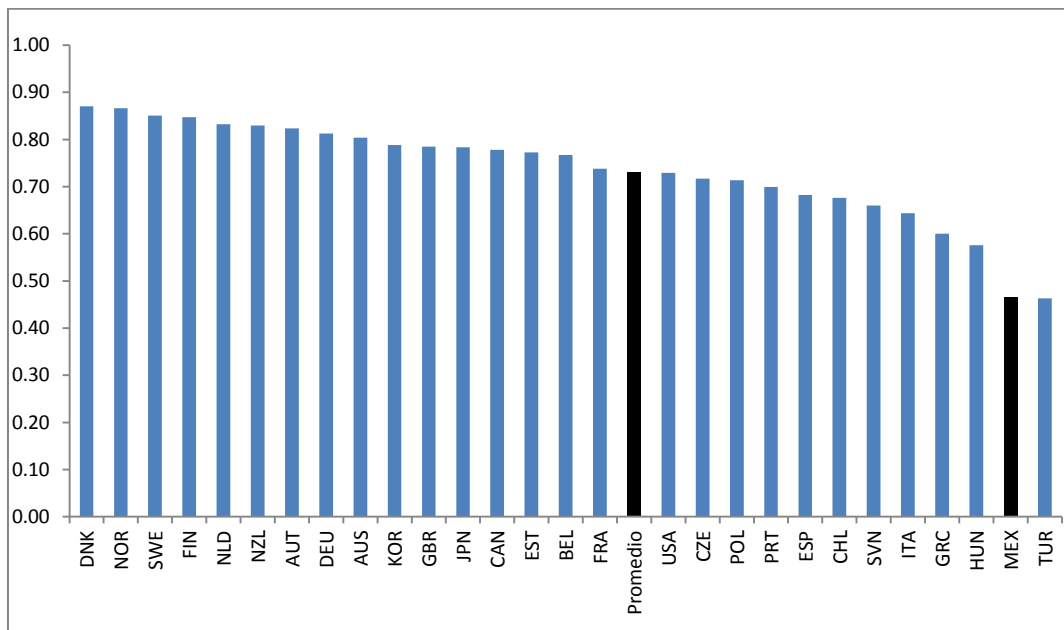
**Gráfica 1.8. Homicidios, 2005-2015**



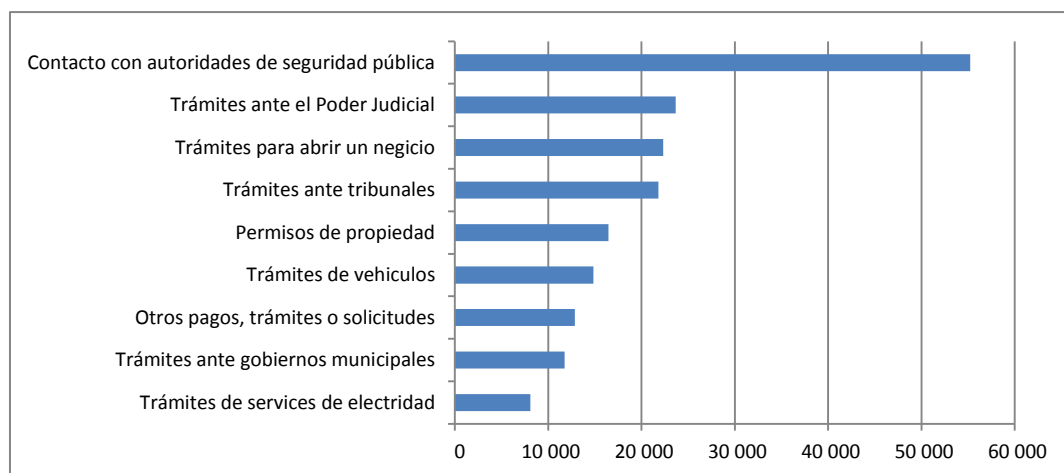
*Fuente:* INEGI (2016b), Estadísticas de mortalidad del INEGI, [www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4) (consultada en octubre de 2016).

El Proyecto Mundial de Justicia publica un índice bienal de evaluación comparativa entre países con respecto a la solidez del estado de derecho. La gráfica 1.9, más adelante, clasifica a los países de acuerdo a la puntuación final, donde una puntuación más alta refleja un estado de derecho más sólido. México ocupa el lugar más bajo entre los países miembros de la OCDE de los que se dispone de datos (0.47 comparado con el promedio de 0.73). La dimensión 2 del índice examina específicamente la ausencia de corrupción, incluyendo el uso de un cargo público para beneficio privado por funcionarios del poder judicial, la policía y las fuerzas armadas. Aquí, México ocupa un lugar muy por debajo de la media (Gráfica 1.9 en recuadro.) Estos datos respaldan los del INEGI (véase Gráfica 1.10) que demuestran que los ciudadanos reportan actos de corrupción principalmente en sus interacciones con las autoridades de seguridad pública, el ministerio público y los juzgados. Las encuestas de opinión demuestran (véase Gráfica 1.2 anterior) que los ciudadanos desconfían mayormente de la policía.

**Gráfica 1.9. Puntaje agregado del Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia, el índice del recuadro es el puntaje por corrupción en el poder judicial, la policía y las fuerzas armadas, 2015**



Fuente: WJP (2016), World Justice Project online database, <http://data.worldjusticeproject.org/> (consultada en septiembre de 2016).

**Gráfica 1.10. Procedimientos propensos a la corrupción en México, experiencias con la corrupción, 2015**

Fuente: INEGI (2016a), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/) (consultado en agosto de 2016).

## Marco analítico del Estudio para evaluar la integridad en el sector público

La sección anterior puso de relieve lo que está en juego en México dada la entrada en vigor del SNA y la importancia que tiene para el país el éxito de las reformas del SNA: la legitimidad de las instituciones de gobierno, una economía más fuerte y mayor seguridad para todos. Con el fin de apoyar este proceso y presentar recomendaciones para mantener y mejorar la reforma, el presente Estudio sobre Integridad de la OCDE evalúa las fortalezas y debilidades del SNA y, más detalladamente, las consecuencias que tienen para la integridad del sector público (es decir, las prácticas de integridad para la administración pública). De conformidad con la recientemente aprobada *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública de la OCDE* (Véase resumen en la Gráfica 1.10 más adelante), el Estudio examina específicamente las dimensiones clave del sistema de Integridad Pública de México y su implementación, incluyendo:

- **La coherencia y el carácter integral del sistema de integridad pública:** el marco del Estudio evaluará: 1) el compromiso político y ejecutivo para fortalecer la integridad; 2) las responsabilidades institucionales del sistema de integridad pública; 3) la aplicación de un enfoque estratégico basado en el riesgo; y 4) las normas de conducta existentes. Como tal, el capítulo 2 describe la nueva arquitectura institucional creada por el Sistema Nacional Anticorrupción, y qué tan adecuadamente cubre los elementos clave de los sistemas de integridad pública sólidos. Las mejoras recomendadas para las políticas y acuerdos institucionales que atañen específicamente a normas éticas y códigos de conducta, conflictos de interés, administración de riesgos, control interno y régimen disciplinario son discutidas en los capítulos respectivos (3 a 7);
- **El grado en que las nuevas reformas de integridad pública de México contribuyen a promover una cultura de integridad,** específicamente al: 1) promover un enfoque de sociedad en su conjunto para combatir la corrupción; 2) invertir en liderazgo de la integridad; 3) promover un servicio público profesional basado en el mérito; 4) dotar a los servidores públicos de información,

capacitación, orientación y asesoramiento; 5) apoyar culturas organizacionales abiertas receptivas a las preocupaciones del público acerca de la integridad. El capítulo 2, por ejemplo, examinará la medida en que el SNA atrae e incluye a actores no gubernamentales en el combate a la corrupción. Adicionalmente, el capítulo 3 aborda la vinculación de las políticas de integridad con las prácticas de Gestión de Recursos Humanos (en particular reclutamiento, evaluación del desempeño, desarrollo de capacidades y capacitación) El capítulo 4 examina la manera en que el gobierno puede trabajar para establecer normas de integridad en toda la sociedad, y el capítulo 5 discute cómo la protección al denunciante y los mecanismos de denuncia pueden contribuir a una cultura organizacional que respalde los estándares de integridad.

- **La eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas en temas de integridad:** este pilar fundamental del marco analítico del Estudio aborda especialmente: 1) la aplicación de un marco de control y administración de riesgos; 2) la existencia de respuestas eficaces de cumplimiento ante violaciones de la integridad; 3) supervisión y control externos estrictos; y 4) transparencia y participación de partes interesadas en todas las etapas del ciclo de la normativa. Los capítulos 5 a 7 cubren en gran parte estas áreas temáticas.

**Gráfica 1.11. Los principales pilares de la Recomendación sobre Integridad Pública 2017 de la OCDE constituyen la base del Marco Analítico para el Estudio sobre Integridad**



*Fuente:* Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública 2017 .  
[www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm](http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm).

Adicionalmente, el Estudio incluye un enfoque sectorial de la contratación pública, siendo ésta una de las principales áreas de gasto del gobierno y es considerada como una actividad de gobierno con alto riesgo de fraude y corrupción. La base de datos de “Government at a Glance” (Un Vistazo General al Gobierno), de la OCDE, indica que se estima la contratación pública en México en un 21% de los gastos generales totales del gobierno - poco más del 5% del PIB del país (OECD 2015a). El monto de dichos gastos, así como la interacción estrecha entre los sectores público y privado, exponen a la

contratación pública al derroche y al fraude. De tal modo, el capítulo final del Estudio (8) evalúa las fortalezas y debilidades del marco de contratación pública y la medida en que este identifica y gestiona en última instancia estos riesgos para la integridad.

### Nota

- 1 La mayoría de las reformas, sin embargo, no entrará en vigor sino hasta julio del 2017.



## Referencias

- Casar, M.A. (2015), “Anatomía de la Corrupción”, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Mexico City.
- Center for the Study of Democracy (2010), *Examining the Links between Organised Crime and Corruption*, European Commission, Brussels.
- IMCO (2015), *La corrupción en México: Transamos y No Avanzamos*, Instituto Mexicano para la Competitividad, Mexico City.
- INEGI (2016a), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/) (consultado en agosto de 2016).
- INEGI (2016b), *Estadísticas de mortalidad del INEGI*, [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4) (consultado en octubre de 2016).
- Lambsdorff, J. (2003), *How corruption affects productivity*, *Kyklos* 56, págs. 457-474.
- Latinobarómetro (2016), Base de datos de Latinobarómetro, [www.latinobarometro.org/lat.jsp](http://www.latinobarometro.org/lat.jsp) (consultada en diciembre de 2016).
- Morris, K. (2010), “Corruption and Trust Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence from Mexico.
- OECD (2017a), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2017*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269040-es>.
- OECD (2017a), *Investing in Integrity for Productivity*, OECD, Paris.
- OECD (2017b), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>.
- OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- OECD (2015b), *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es>.
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en).
- World Bank (2016), World Bank Enterprise Survey Database, [www.enterprisesurveys.org/](http://www.enterprisesurveys.org/) (consultada en diciembre de 2016).
- WJP (2016), World Justice Project online database, <http://data.worldjusticeproject.org/> (consultada en septiembre de 2016).



## Capítulo 2.

### El Sistema Nacional Anticorrupción de México: Promoviendo un sistema de integridad más coherente y completo

*Este capítulo examina la coherencia y el carácter integral del sistema, en evolución, de integridad pública de México. De conformidad con los principios de la Recomendación de la OCDE 2017 sobre Integridad Pública, se examinan las disposiciones institucionales recién reformadas para sistemas locales y nacionales anticorrupción, con el fin de fortalecer la coordinación y apoyar la implementación de las iniciativas del Plan de Acción a nivel nacional y subnacional. El capítulo también aporta recomendaciones de respaldo a la implementación, a través de un monitoreo más firme y un desarrollo de capacidades más sólido. Finalmente, se discute la medida en la que han sido incluidos los actores no gubernamentales. El capítulo considera que, con el marco legal e institucional general ya en marcha, el catalizador clave, en adelante, será la puesta en práctica de las numerosas políticas, directrices y herramientas necesarias para dar vida a los Sistemas nacionales y locales, a modo de llevar a buen término resultados reales. De este modo, los Sistemas podrían quedar mejor integrados en todo el gobierno, beneficiándose de la inclusión de más actores para llegar a grupos de interés como el sector privado, y estar mejor respaldados por el personal directivo y por recursos que garanticen una implementación eficaz.*

*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

## Introducción: Sistemas de integridad completos y coherentes

La experiencia de países miembros y no miembros de la OCDE indica que un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente es fundamental para realzar la integridad del sector público y prevenir y frenar la corrupción. En particular, los países deben aclarar las responsabilidades institucionales en todo el sector público, mediante el establecimiento de responsabilidades claras y garantizando mandatos y capacidades apropiados para asumirlas. Adicionalmente, los países deben promover mecanismos de cooperación y coordinación entre actores a nivel central, así como con, y entre, los niveles subnacionales de gobierno.

De este modo, el presente capítulo examina la coherencia y el carácter integral de la nueva legislación anticorrupción de México. En efecto, un componente clave de la Recomendación sobre Integridad Pública de la OCDE de 2017 (OECD, 2017a) pone de relieve los argumentos en favor de sistemas de integridad, coherentes y completos, que adopten un enfoque de “gobierno en su conjunto” y “sociedad en su conjunto” para combatir la corrupción. Tales enfoques destacan la manera en que las políticas de integridad deben ser incorporadas a todo lo largo y ancho del gobierno, para así potenciar las políticas complementarias con fines de integridad y resaltar el papel clave de los actores no gubernamentales en la implementación de estrategias de integridad, ya que el involucramiento de las partes interesadas puede coadyuvar a lograr un sistema de integridad más relevante y eficaz, conllevando el reconocimiento de la responsabilidad compartida en defensa de los valores de integridad.

El capítulo se divide, por consiguiente, en tres secciones sobre cómo lograr la coherencia y el carácter integral: 1) Adopción de un enfoque de “gobierno en su conjunto” apuntalado por las disposiciones institucionales adecuadas; 2) Elementos necesarios en vigor para hacer realidad las reformas legales y apoyar una implementación sustentable a largo plazo; y 3) Adopción de un enfoque de “sociedad en su conjunto” que reconozca el rol de apoyo de actores no gubernamentales en los esfuerzos del combate a la corrupción.

## Fortaleciendo las disposiciones institucionales para la integridad

***Las reformas del SNA han fortalecido el poder institucional del Estado mexicano en el combate a la corrupción mediante la mejora de la coordinación y cooperación entre las entidades relevantes.***

Sin embargo, deben ser adoptadas medidas adicionales para garantizar que las políticas de integridad sean incorporadas al “gobierno en su conjunto”, incluyendo el establecimiento de grupos de trabajo adicionales, un mejor alineamiento de las iniciativas del Plan de Acción con otras estrategias nacionales clave y una nueva estrategia de la SFP de integridad del sector público.

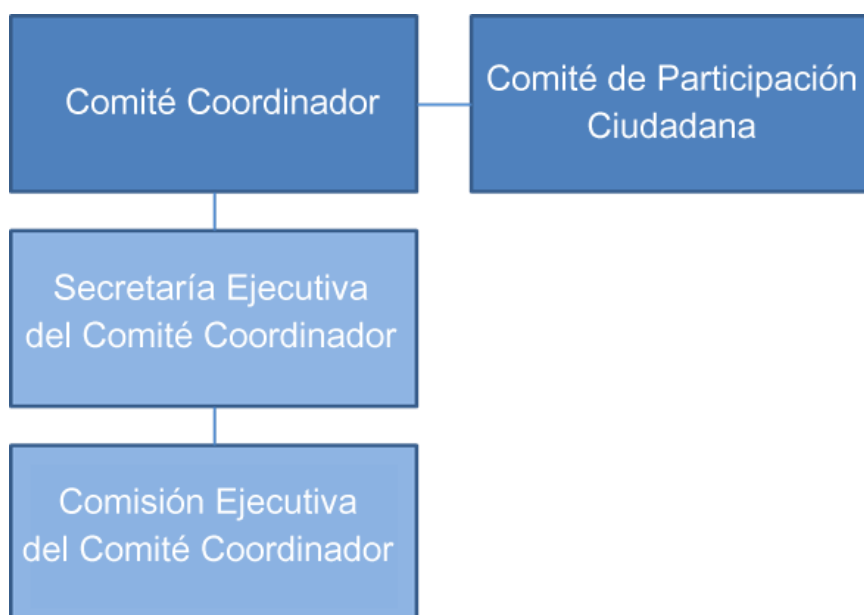
El 27 de mayo de 2015, el Diario Oficial de la Federación de México publicó el Decreto por el cual se enmiendan, añaden o derogan varias disposiciones de la Constitución (específicamente, los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Esta reforma inicialmente consagró al Sistema Nacional Anticorrupción como ley, puso en marcha los debates en torno a él y finalmente planteó la legislación secundaria necesaria para dar vida al Sistema. Poco más de un año más tarde, el 18 de julio de 2016, dichas leyes secundarias fueron promulgadas por el Presidente Peña Nieto e incluyeron:

- **La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción:** piedra angular de la legislación que establece las disposiciones institucionales y de gobierno para el Sistema, a la vez que destaca objetivos y tareas necesarias. Por su carácter de Ley General, requiere que los Estados establezcan Sistemas propios, siguiendo líneas similares. La ley requiere asimismo que cierta información sea publicada y puesta a disposición del público en la recién creada Plataforma Digital Nacional.
- **La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:** esta reforma consolida las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, en comparación con su anterior mandato definido en 2009. La SFP, ahora miembro principal del Comité Coordinador del SNA, se vuelve responsable de las políticas de integridad para la administración pública federal, incluidos los códigos de conducta, así como las declaraciones patrimoniales y de posible conflicto de intereses. Conserva su anterior mandato de control interno y auditoría, recursos humanos, contratación pública, transparencia y régimen disciplinario administrativo. El nombramiento del Secretario, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, está sujeto a ratificación por el Senado.
- **La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:** La institución se volvió autónoma con la reforma constitucional del 2015; esta nueva ley establece la organización del Tribunal y de sus juzgados, incluyendo los regionales; establece también normas para la selección y remoción de magistrados.
- **La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República** crea la figura de Fiscal Especializado en Materia de Delitos Relacionados con la Corrupción, delineando las responsabilidades del cargo y consolidando su papel en el Sistema Nacional Anticorrupción. De este modo, el **Código Penal** fue enmendado en consecuencia, para aclarar aún más los procedimientos para perseguir los delitos relacionados con la corrupción, bajo el Capítulo 10.
- **La Ley General de Responsabilidades Administrativas:** una nueva ley que sustituirá a la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas cuando expire en julio de 2017. La nueva ley establece las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos (incluyendo la divulgación de intereses privados) y establece procedimientos de sanción administrativa por faltas graves, distinguiendo graves de no graves, que ahora pueden caer bajo la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En particular, extiende asimismo la responsabilidad, por presuntas violaciones a la integridad, a personas físicas y morales.
- **La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación:** esta nueva ley extiende las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, permitiéndole auditar y supervisar en tiempo real los recursos de "participaciones", una categoría importante de transferencias a los gobiernos subnacionales. La ley también vuelve más oportunos los informes de auditoría al Congreso, con el fin de incrementar la rendición de cuentas por eficiencia y resultados, así como para proporcionar mejor información para la toma de decisiones presupuestarias en los años fiscales venideros.
- **La Ley de Coordinación Fiscal:** esta ley, que desde 1978 regula la distribución de subsidios federales y disposiciones de distribución de ingresos fiscales ("participaciones"), fue enmendada para alinearse a las nuevas disposiciones del

SNA, especialmente las relativas a la función del Tribunal en caso de conflictos y la competencia ampliada de la ASF.

- La **Ley General de Contabilidad Gubernamental**: modifica los requisitos de información financiera para estados y municipios, de acuerdo al universo de auditoría extendido de la ASF, referentes a los recursos de "participaciones" (transferencias a los estados).

**Gráfica 2.1. Gobernanza del Sistema Nacional Anticorrupción**



Fuente: OCDE con base en la Ley General del SNA. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*.

**Tabla 2.1. Organización y actividades del SNA nacional y local**

Entidades del SNA	Titulares/Miembros	Resumen de Objetivos
<b>Comité Coordinador</b>	<p>Presidida por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana</p> <p>Miembros adicionales: Secretaría de la Función Pública (SFP), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Presidente del INAI, Fiscal Especializado Anticorrupción, Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) y representante del Consejo de la Judicatura Federal.</p>	<p>Desarrolla políticas anticorrupción nacionales y monitorea y evalúa su avance mediante informe anual; dirige y supervisa el trabajo de la Secretaría Ejecutiva y de la Comisión Ejecutiva</p>
<b>Secretaría Ejecutiva del Comité Coordinador</b>	<p>Órgano de Gobierno, encabezado por el Presidente del Comité Ciudadano y conformado por los miembros del Comité Coordinador</p> <p>Secretario Técnico, elegido por los miembros del Órgano de Gobierno, con la tarea de administrar la Secretaría Ejecutiva</p>	<p>Brinda apoyo técnico a la organización del Comité Coordinador, supervisa el desarrollo y uso de la Plataforma Digital Nacional</p>

**Tabla 2.1. Organización y actividades del SNA nacional y local (cont.)**

Entidades del SNA	Titulares/Miembros	Resumen de Objetivos
<b>Comisión Ejecutiva del Comité Coordinador</b>	Secretario Técnico y Comité de Participación Ciudadana (exceptuando al Presidente de la Comisión)	Proporciona apoyo técnico en el diseño e implementación de las actividades y responsabilidades del Comité Coordinador, incluyendo el reporte anual y la coordinación con los Sistemas Locales
<b>Comité de Participación Ciudadana</b>	<p>Presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, por un periodo de un año sobre la base de rotación entre cinco miembros</p> <p>Total de cinco miembros, entre ellos el Presidente, elegidos por el Comisión de Selección, de nueve expertos elegidos por el Senado, por un periodo de tres años.</p> <p>Los miembros deben haber hecho "una contribución excepcional a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción".</p>	Canaliza las aportaciones de la sociedad civil hacia las labores del SNA, y supervisa su avance y resultados. Puede asimismo llevar a cabo un programa de trabajo propio (investigación, estudios, instrumentos y herramientas, etc.)
<b>Sistemas Locales Anticorrupción</b>	Deben calcar la estructura del SNA con estructura y procedimientos de gobernanza análogos	Las responsabilidades y actividades deben calcar las del SNA federal

*Fuente:* Elaboración de la OCDE de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción de México, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*.

La Ley General del SNA hace un llamado para la creación del Comité de Participación Ciudadana, compuesto por cinco representantes reconocidos por sus conocimientos y contribuciones en los ámbitos de combate a la corrupción, transparencia o rendición de cuentas en México, y que serán seleccionados por el Comité de Selección especializado nombrado por el Senado. El Comité de Participación Ciudadana se encarga de formalizar una red de organizaciones y expertos de la sociedad civil (con la creación de un registro), canalizando su retroalimentación (es decir, investigaciones, recomendaciones) al Sistema, así como llevando a cabo su propio programa anual de trabajo, el cual puede incluir estudios, investigaciones y proyectos para mejorar la Plataforma Digital o alentar las denuncias de corrupción por parte del público, entre otros.

La Ley General del SNA contempla que un representante del Comité de Participación Ciudadana presida el Comité Coordinador del Sistema y su Consejo de Administración (las "supremas" entidades administrativas del sistema), compuesto también por los titulares de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, el "Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales" (INAI) y un representante del Consejo de la Judicatura Federal. El Comité de Participación Ciudadana también es miembro de la Comisión Ejecutiva que apoya al Comité Coordinador en el diseño e implementación de políticas; debe presentar el informe anual de actividades y el avance de las iniciativas del SNA. Más aún, la selección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana es realizada en última instancia por la sociedad civil (aunque por personas designadas por el Senado), asegurando

presumiblemente, para la propia Comisión, una mayor independencia de una potencial influencia política. El artículo 18 de la Ley General establece que el Senado debe integrar una comisión, formada por nueve expertos, para seleccionar a los miembros del Comité de Participación. Los miembros del Comité de Selección no pueden nombrarse a sí mismos como miembros del Comité de Participación Ciudadana.

La Ley General del SNA también establece la Plataforma Digital Nacional, que debe contener la siguiente información:

1. Base de datos de declaraciones patrimoniales, de posible conflicto de intereses, y de impuestos, conforme a la nueva Ley General de responsabilidades;
2. Base de datos de los servidores públicos involucrados en contratación pública;
3. Base de datos de funcionarios y particulares sancionados;
4. Sistema de información y comunicaciones del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF);
5. Base de datos de denuncias públicas por corrupción (tanto administrativas como penales);
6. Base de datos de contratos públicos de adquisiciones y contrataciones.

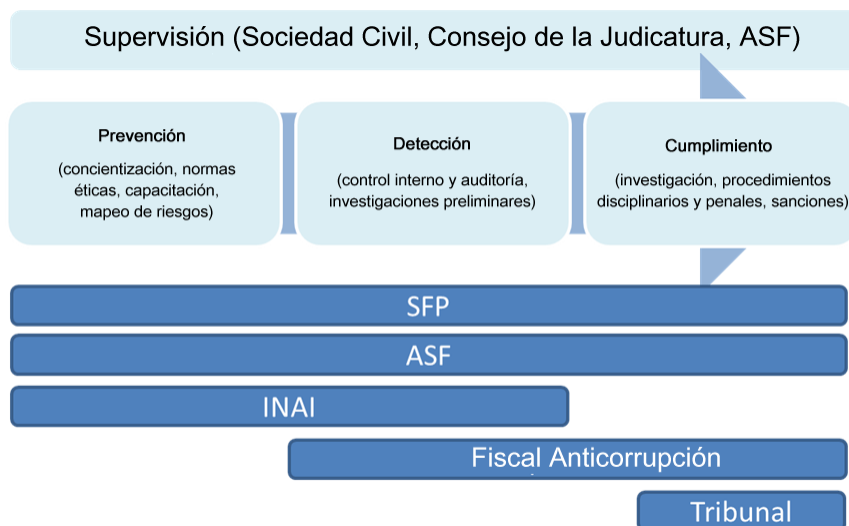
La Plataforma, y por ende también estos seis componentes, serán administrados por la Secretaría Ejecutiva y serán (mayoritariamente) públicos, conforme a las normas de datos abiertos del Sistema Nacional de Transparencia. Las excepciones a la transparencia proactiva serán faltas administrativas no graves y no serán divulgadas, como tampoco lo será, por motivos de privacidad, parte de la información relativa a las declaraciones patrimoniales, de impuestos y de posible conflicto de intereses que el Comité Coordinador considere privada, de conformidad con la nueva Ley General de Responsabilidades y a las Leyes de Protección de Datos. Se espera que los Sistemas Locales Anticorrupción participen en la Plataforma e incluyan sus propios conjuntos de datos relevantes. La expectativa es que una mayor transparencia de tales datos reduzca la impunidad e incremente la rendición de cuentas de las instituciones, gracias a una mayor supervisión ciudadana.

Cada miembro de la Comité Coordinador del SNA posee una pieza clave del rompecabezas del combate a la corrupción. Las disposiciones institucionales del Sistema abarcan las tres funciones principales de un sistema de integridad coherente (prevención, detección, cumplimiento); cuentan además con mecanismos de supervisión para el funcionamiento y la legalidad del sistema como un todo (es decir, por parte de la sociedad civil y del Consejo de la Judicatura). La Gráfica 2.2 muestra los roles principales de cada institución, relativos a la prevención, detección y mecanismos de cumplimiento. Las responsabilidades de la SFP abarcan estos tres conceptos, en su calidad de institución federal responsable de ética, control y auditoría internos, gobierno digital, gestión de recursos humanos y procedimientos disciplinarios (para faltas no graves). Del mismo modo, las auditorías de desempeño de la ASF a los sistemas de integridad, así como sus directrices en el desarrollo de evaluación y mapeo de riesgos (véase cap.5), sus auditorías financieras y de cumplimiento, y su nueva función de llevar a cabo auditorías forenses y aportar evidencias al Tribunal y al Fiscal Especializado, hacen que la entidad sea un prominente segundo actor. Al alinear y potenciar los requisitos de transparencia con el combate a la corrupción (es decir, divulgación de datos de sanciones, información de licitaciones públicas, declaraciones patrimoniales y de posible conflicto de intereses), actúa como protagonista clave de apoyo a la prevención y detección de violaciones de la



integridad. La Fiscalía Anticorrupción y el Tribunal Administrativo pueden desempeñar un papel en la investigación y, si procede, sancionar o castigar delitos administrativos y penales relacionados con la corrupción.

**Gráfica 2.2. Las disposiciones institucionales del Sistema Anticorrupción pueden mejorar la coordinación y evitar la fragmentación**



*Fuente:* Elaborado por la OCDE.

Por lo tanto, gran parte del valor agregado del SNA consiste en reunir a los actores clave, con el fin de alinear mejor las políticas y enfoques, y cooperar en la implementación. Así mismo, la inclusión de representantes de la ASF y del INAI respalda sinergias con agendas complementarias, para rendición de cuentas y políticas de transparencia más firmes, al alinearse con dos otros sistemas coexistentes (el Sistema Nacional de Fiscalización, dirigido por la ASF y la SFP, y los Sistemas de Transparencia encabezados por el INAI), para promover la agenda anticorrupción. Asimismo, la inclusión del Tribunal y de la Fiscalía Anticorrupción Especializada permite una mejor coordinación en investigaciones y sanciones (de la mano con la ASF y la SFP) para garantizar que no haya casos que pasen desapercibidos y exista consistencia en los procedimientos e interpretación de las nuevas leyes. El núcleo de estas reformas ha consistido en reducir lo que, en gran medida, es percibido como impunidad frente a las violaciones de la integridad (véase cap.6)

Dicho esto, existen otras áreas del sector público que podrían contribuir a las políticas de integridad y que no están formalmente incluidas en las disposiciones institucionales creadas por el Sistema. El combate a la corrupción es un asunto intersectorial que involucra al gobierno en su conjunto. Como veremos en el capítulo 4, la Secretaría de Educación podría jugar un papel más marcado en incorporar la concientización de la corrupción en las políticas de educación, por ejemplo adaptando los planes de estudio. De manera similar, la política regulatoria (supervisada por la Secretaría de Gobernación) y específicamente la simplificación administrativa, son elementos clave para reducir las posibilidades de corrupción. La Secretaría de Gobernación juega un papel en la reducción de la corrupción en los cuerpos de seguridad, donde las denuncias de corrupción son elevadas. La Oficina de la Presidencia no participa en el Comité Coordinador y, como

centro de gobierno, juega un papel importante en reunir los objetivos de la política sectorial y vincularlos con objetivos socioeconómicos nacionales más amplios. La Secretaría de Hacienda tampoco está incluida, corriéndose el riesgo de que los planes de acción anticorrupción y de integridad enfrenten una batalla cuesta arriba para asegurar los recursos necesarios. La administración tributaria no participa en la gobernanza del Sistema, complicando posiblemente la determinación de nuevos requerimientos de recursos y la coordinación en investigaciones de información financiera. Finalmente, los órganos legislativos y electorales han sido excluidos de la gobernanza del Sistema. Los Comités de Ética del Senado y de la Cámara de Diputados (en el caso del Senado, la Comisión de Prácticas Parlamentarias), así como el Instituto Nacional Electoral, son actores clave para frenar la corrupción en materia de financiamiento político, grupos de presión, elecciones y conflictos de interés para legisladores.

El incluir a estas instituciones mejoraría significativamente el diseño de futuros Planes Nacionales Anticorrupción, asegurando una mejor identificación y formulación de los objetivos de prevención de la corrupción. También facilitaría la implementación y la incorporación de objetivos de integridad a través de todo el gobierno. En efecto, una falla típica de las estrategias anticorrupción es que la implementación es asignada a un único organismo anticorrupción (como el Comité Coordinador) sin reconocer que este tipo de organismo suele carecer de las facultades necesarias para exigir respuesta de otras instituciones públicas (Hussmann et al., 2009). Así, mientras que la inclusión de todos los actores relevantes en el Comité Coordinador puede no ser factible inmediatamente, en el futuro sería importante para el Comité Coordinador llegar a establecer mecanismos institucionales formales de consulta y ejecución. Deben establecerse, por lo tanto, grupos de trabajo con las instituciones mencionadas. En primer lugar, se debe establecer un Grupo de Trabajo consultivo amplio para el diseño del Plan Nacional de Acción contra la corrupción. Este enfoque participativo también ayudaría a fomentar la apropiación, por las diferentes instituciones, a un nivel más técnico. Una vez que las iniciativas hayan sido esbozadas, el Comité Coordinador podría formar grupos adicionales, centrados en la implementación de iniciativas concretas. Durante la implementación de un Plan Nacional Anticorrupción, los grupos de trabajo técnicos podrían reunirse para monitorear y debatir los problemas de la implementación y proponer ajustes. Hacia el final de la implementación, estos mismos grupos podrían proporcionar una valiosa retroalimentación para la fase de evaluación y aportar información para el diseño del plan siguiente.

***Para reflejar una visión de toda la sociedad, el Comité de Participación Ciudadana del SNA debe establecer un Grupo de Trabajo específico, conformado por representantes del sector privado, a fin de reflejar las iniciativas anticorrupción del sector privado en el Plan de Acción nacional.***

El sistema está diseñado de tal forma que la sociedad civil tenga la oportunidad de desempeñar un papel importante en todo el ciclo de las políticas de integridad. Este enfoque incluyente y amplio puede mejorar el diseño y el impacto de dichas políticas, las cuales se beneficiarán de la experiencia y de la retroalimentación de un mayor número de actores. En efecto, las actividades del sector público se desarrollan mediante interacciones con el sector privado, la sociedad civil y las personas; estas partes interesadas deben respetar la integridad del sector público en dichas interacciones. Por lo tanto, todos los actores de la sociedad deben estar conscientes de los beneficios de la integridad pública. Las campañas de concientización podrían promover la educación cívica en el tema de la integridad pública, especialmente en las escuelas. Este enfoque de "sociedad en su conjunto", finalmente no sólo mejora el contenido y la eficacia de las políticas mismas de

integridad, sino que también mejora la confianza y legitimidad en el sistema de integridad pública.

En el caso específico de México, por ejemplo, la sociedad civil, basándose en las experiencias de los ciudadanos hacia la corrupción, puede dirigir las políticas y las investigaciones y asegurar así que las actividades del SNA estén alineadas con sectores, regiones e instituciones problemáticos. Más aún, la conexión con la red ampliada de organizaciones y expertos involucrados puede también multiplicar el impacto de las actividades, apoyando y supervisando la implementación. Se espera que la participación de la sociedad civil redunde en una mayor legitimidad de las políticas mismas. En efecto, según la Encuesta de Valores Mundiales de Edelman a ciudadanos informados, en 2015, 73% de los encuestados en México reportaron tener altos niveles de confianza en las organizaciones de la sociedad civil, siendo estos niveles más alto en comparación con el gobierno, los medios de comunicación y el mundo de los negocios. Dichas organizaciones representan, por lo tanto, un órgano de supervisión importante del sistema en su conjunto, que goza de fuerte credibilidad ante los ojos del público.

Específicamente, si bien la elevada participación de la sociedad civil es positiva para la eficacia y la legitimidad del Sistema, no es representativa de todos los actores en la sociedad que tengan algo que decir en materia de corrupción. En efecto, es notable la exclusión de representantes del sector privado en el Sistema, limitando la participación de un grupo fundamental de interlocutores en el combate a la corrupción. La Ley General del SNA pone énfasis en la participación de instituciones académicas y de reconocidos grupos expertos en anticorrupción. Aunque esto puede abarcar algunas organizaciones representativas del sector privado (como la Comisión Anticorrupción de la Cámara de Comercio Internacional de México), hay varios actores otros que podrían desempeñar un papel más prominente en el Comité de Participación Ciudadana. Efectivamente, la corrupción ocurre a menudo en las interfaces entre interacciones públicas y privadas, así como entre los propios representantes del sector privado. Así como el sector público tiene la responsabilidad de tomar medidas en lo que le corresponde, también la tiene el sector privado. Las prácticas corporativas deben adherirse de igual manera a normas más estrictas y reformas. Como comentamos en la introducción, las empresas pierden cuando la corrupción es rampante y la mayoría está dispuesta a respaldar "reglas de juego uniformes", libres de corrupción y de costos adicionales por emprender actividades empresariales. Es más, su exclusión puede significar que los Sistemas no atiendan una gran parte de la corrupción en México o, incluso si lo hicieran, que la implementación se viera amenazada por la falta de participación y compromiso. En Colombia (véase el Recuadro 2.1), la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) se apoya en estas colaboraciones para implementar iniciativas de integridad enfocadas al sector privado (es decir, códigos de conducta.)

Asimismo, toda organización de la sociedad civil o persona, incluida posteriormente en el Registro de la Red, deberá cumplir con los más altos estándares de transparencia en términos de su financiamiento y actividades. Esto ayudará a asegurar la independencia y objetividad de su retroalimentación con respecto al sistema. Una amplia Red de organizaciones de la sociedad civil, conformada por los principales grupos de expertos y académicos en el país, ya ha sido creada en el período previo a la aprobación del Sistema, llamada Red para la *Rendición de Cuentas*. No obstante, el Comité de Participación Ciudadana debe garantizar que toda organización adicional no miembro reciba la misma oportunidad de participar, por lo que tal vez desee considerar crear, por su cuenta, grupos de trabajo específicos para mejor organizar y cubrir las áreas identificadas y garantizar una alta inclusión.

Por lo tanto, así como está representada acertadamente la sociedad civil, el Comité de Participación Ciudadana del SNA debe considerar la creación de un órgano consultivo o grupo de trabajo conformado por representantes del sector privado y consultar con ellos de manera regular. La implementación de iniciativas que afecten al sector privado debería incluir a los interesados como socios. Tales medidas podrían facilitar la implementación de políticas, al propiciar una mayor concientización y participación el sector privado, promoviendo una mayor rendición de cuentas y el intercambio de buenas prácticas entre sectores. Los casos de Colombia y Perú (véase el Recuadro 2.1, abajo) destacan el impacto resultante de la adopción de un enfoque de múltiples actores, que asegure la participación de una amplia variedad de organizaciones no gubernamentales (instituciones religiosas, medios de comunicación, sindicatos).

### **Recuadro 2.1. Actores gubernamentales y no gubernamentales en las Comisiones Nacionales Anticorrupción: Colombia y Perú**

#### **Colombia**

El Estatuto Anticorrupción estableció la Comisión Nacional de Moralización (CNM), un mecanismo de alto nivel para coordinar estrategias de prevención y combate a la corrupción. La CNM es un organismo multilateral, integrado por el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, entre otros. El Comité Nacional de Moralización es responsable del intercambio de información y datos entre las entidades antes mencionadas, con el fin de combatir la corrupción; también establece indicadores obligatorios para evaluar la transparencia en la administración pública; adopta una estrategia anual para promover la conducta ética en la administración pública, incluyendo talleres, seminarios y eventos pedagógicos, sobre temas como ética y moral pública, así como deberes y responsabilidades de los servidores públicos.

El mismo Estatuto Anticorrupción de 2011 creó la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC), que es el órgano que representa a los ciudadanos colombianos para evaluar y mejorar las políticas que promuevan la conducta ética y frenen la corrupción en los sectores público y privado. Esta Comisión está integrada por representantes de una amplia abanico de sectores, tales como asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales dedicadas al combate a la corrupción, universidades, medios, representantes de auditorías sociales, Consejo Nacional de Planeación, sindicatos y Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, de Conciencia y de Culto. La CNCLCC publica un informe anual sobre evaluación de políticas anticorrupción, promueve códigos de conducta para el sector privado – especialmente para evitar conflictos de interés –, sigue de cerca las medidas adoptadas en el Estatuto Anticorrupción para mejorar la gestión pública, la contratación pública, la política anti trámites, la democratización de la administración pública, el acceso a la información pública y a los servicios a la ciudadanía, y también promueve la participación activa de los medios sociales en denunciar la corrupción.

#### **Perú**

La *Comisión Alto-nivel de Anti-corrupción* o CAN del Perú fue creada por la Ley n° 29976 y su reglamento por el Decreto N° 089-2013-PCM, el cual subraya asimismo el mandato de la CAN y sus responsabilidades. Las principales actividades de la CAN son articular esfuerzos y coordinar acciones de múltiples agencias, y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y frenar la corrupción en el país.

### Recuadro 2.1. Actores gubernamentales y no gubernamentales en las Comisiones Nacionales Anticorrupción: Colombia y Perú (cont.)

Como en Colombia, la CAN está conformada por instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil, y coordina esfuerzos y acciones anticorrupción. Los actores no gubernamentales incluyen a representantes de entidades empresariales privadas, organizaciones sindicales, universidades, medios de comunicación e instituciones religiosas. El reunir a diversos actores con regularidad, alrededor de la mesa, tiene como objetivo promover la coordinación horizontal y garantizar la coherencia del marco de políticas anticorrupción, pero también contribuir a proteger a la CAN de influencia indebida de intereses particulares.

**Tabla 2.2. Conformación de la CAN (a partir de octubre de 2016)**

Miembros con voto (10)	Miembros con voz pero sin voto (11)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente del Congreso de la República</li> <li>• Presidente del Poder Judicial</li> <li>• Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)</li> <li>• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</li> <li>• Presidente del Tribunal Constitucional</li> <li>• Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura</li> <li>• Fiscalía de la Nación</li> <li>• Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales</li> <li>• Presidente de la Asociación de Municipalidades</li> <li>• Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraloría General de la República (CGR)</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> <li>• Director Ejecutivo del Organismo Supervisor Contrataciones del Estado (OSCE)</li> <li>• Presidente de la Asamblea Nacional de Rectores</li> <li>• Presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética)</li> <li>• Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas</li> <li>• Representante de los sindicatos de trabajadores del Perú</li> <li>• Representante de la iglesia católica</li> <li>• Representante de la iglesia evangélica</li> <li>• Director Ejecutivo del Consejo de Prensa Peruana</li> <li>• Coordinador General de la CAN</li> </ul>

*Fuente:* Perú, ley 29976 del 2013 que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN).

***El período de rotación de un año del Presidente del Comité de Participación Ciudadana puede limitar el potencial de liderazgo de la sociedad civil y del Comité Coordinador. Después de algún tiempo, el gobierno de México podrá querer evaluar la posibilidad de ampliar este periodo.***

Conforme al artículo XI de la Ley General del SNA, la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana (y por lo tanto del Comité Coordinador del SNA) está limitada a un periodo de un año, rotándose con los otros cuatro miembros. Por un lado, este corto periodo de permanencia puede conducir a un enfoque de liderazgo basado más en el consenso, apoyando la viabilidad de las reformas en el largo plazo. Sin embargo, la falta de continuidad podría también resultar en prioridades continuamente cambiantes, lo que dificultaría el diseño y la implementación de iniciativas del Plan de Acción. Este corto periodo limita severamente el liderazgo en el SNA, puesto que no permite suficiente tiempo para desarrollar políticas rigurosas, basadas en evidencias, ni darles seguimiento de manera adecuada. Más aún, el hecho de que los planes de acción abarquen varios años, y no se alineen con los periodos de presidencia, podría ser perjudicial para la implementación de las iniciativas. Por lo tanto, después de algún tiempo, el gobierno de México podrá querer evaluar si el límite de un año tiene o no consecuencias adversas y considerar si debe ampliarse. El gobierno de México podría querer evaluar los periodos

de presidencia en otros países que cuenten con disposiciones institucionales similares (como Colombia y Perú), para determinar la longitud adecuada del periodo.

***El Plan de Acción del SNA debería integrarse en las estrategias nacionales y sectoriales claves del país, para garantizar un enfoque global del gobierno en la lucha contra la corrupción. También se debería diseñar una nueva estrategia de integridad del sector público. Asimismo, el Comité de Coordinación debe asegurar que las organizaciones individuales armonizan sus propios planes de riesgo e integridad con los objetivos del Plan de Acción.***

En la actualidad, la Ley General de la SNA requiere que el Comité Coordinador asuma el importante desafío de diseñar políticas nacionales anticorrupción, elaborar un plan de acción y reportar anualmente los avances. Los Sistemas Locales, una vez establecidos, también tendrán la responsabilidad de desarrollar planes a nivel regional. Más aún, para asegurar la generalización de la perspectiva de integridad en el sector público, es esencial que ciertas medidas específicas del Plan de Acción sean vinculadas con las estrategias nacionales clave ya existentes, tales como el Plan Nacional de Desarrollo (gráfica 2.3, a continuación). De hecho, la reducción de la corrupción ha sido incluida entre los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), bajo la Meta 16, y es un tema nacional, no exclusivo de los miembros del Comité Coordinador. El plan finaliza en el 2018, después de lo cual se espera que la corrupción sea incorporada más explícitamente. Sin embargo se espera que, para entonces, el combate a la corrupción sea visto como un tema transversal que forma parte de todos los objetivos nacionales. El incluir las principales iniciativas del Plan de Acción en el Plan Nacional de Desarrollo estaría en consonancia con la práctica de otros miembros y países socios de la región Latinoamericana y del Caribe (LAC): Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 de Costa Rica contempla un componente fundamental dedicado a la transparencia y al combate a la corrupción; Colombia y Perú siguen el ejemplo con objetivos concretos anticorrupción en los Planes de sus respectivos países.

**Gráfica 2.3. El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 de México actualmente no da prioridad a la corrupción**



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo de México <http://pnd.gob.mx/>.

Otras estrategias nacionales clave, que podrían, en el futuro, reflejar medidas relevantes anticorrupción en su Plan de acción, son las siguientes:

- El Plan de Acción Nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto en México.
- La Estrategia Digital Nacional.
- La Estrategia Nacional de Cultura Cívica (cuando sea aprobada).
- La Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Como se ha planteado, un enfoque de integridad del "gobierno en su conjunto" requiere planes anticorrupción amplios, nacionales y locales, que abarquen medidas de integridad más allá del sector público. Dicho esto, los planes de acción deben además atender específicamente, y actualizar urgentemente, las medidas de integridad del sector público que puedan justificar, por sí mismas, una subestrategia separada. Hasta ahora, ninguna estrategia de sector público federal ha sido implementada. En el año 2015, ocho medidas concretas fueron puestas en marcha por la SFP (véase Tabla 2.3 más abajo). Sin embargo, éstas son de naturaleza fragmentada y no constituyen una visión a largo plazo para lograr, en el sector público, una integridad que pueda ser monitoreada y evaluada. Algunas de las medidas existían con anterioridad y, por lo tanto, no eran novedosas (registro de funcionarios sancionados, comités de ética), y algunas medidas (como el protocolo de contrataciones públicas) son discutidas en este Estudio como requiriendo de mayor perfeccionamiento y siendo potencialmente contraproducentes para fomentar la integridad. Los capítulos siguientes se referirán a las diversas iniciativas complementarias que podrían incluirse en la estrategia de integridad del sector público y que son drásticamente necesarias, incluyendo nuevas disposiciones institucionales (es decir, funcionarios de ética, integración más cercana con las prácticas de administración de Recursos Humanos), nuevas políticas (sobre mejoras a la declaración de conflictos de interés, pre y post empleo público y administración de riesgos) e inclusive nuevas leyes (sobre la protección al denunciante, por ejemplo). La SFP debe tomar la iniciativa en el diseño de esta estrategia concreta, la cual podría ser investigada en primera instancia por el Comité Coordinador y acompañada de indicadores clave de desempeño, para monitorear su implementación y evaluar su impacto.

**Tabla 2.3. Medidas de integridad pública de 2015 que es necesario actualizar**

Iniciativa	Descripción	Situación al mes de diciembre de 2016
1. Nuevos formatos y requisitos de declaración patrimonial y de posible conflicto de intereses	Ampliación de los requisitos para la presentación de declaraciones (mayor cobertura del servidor público) así como de la información requerida, incluyendo a miembros de la familia inmediata. Posibilitar la publicación voluntaria de la información.	La fecha límite para presentar declaraciones, según los nuevos criterios, era mayo 2016 a través de DeclaraNet, un portal en línea. Véase cap.3 de este Estudio
2. Creación de la Oficina de Ética y Prevención de Conflictos de Interés	Una unidad, dentro de la SFP, encargada de desarrollar e implementar políticas de ética y conflicto de intereses en la administración pública federal	Unidad establecida en noviembre de 2015 Véase cap.3 de este Estudio
3. Código de Conducta y Reglas de Integridad	Un nuevo código de conducta y reglas de integridad para servidores públicos federales, con el requisito de que cada secretaría haga lo propio, con nuevos códigos similares	Publicado Agosto de 2015, códigos de las secretarías en desarrollo Véase cap.3 de este Estudio



**Tabla 2.3. Medidas de integridad pública de 2015 que es necesario actualizar (cont.)**

Iniciativa	Descripción	Situación al mes de diciembre de 2016
4. Protocolo para funcionarios de contratación pública en su interacción con el sector privado	Código de conducta específico para funcionarios de contratación pública en su interacción con proveedores potenciales	Publicado, pero se desconoce cómo está siendo monitoreado o implementado, Véase cap.8 de este Estudio
5. Registro de servidores públicos que participan en actividades de contratación	Base de datos de funcionarios de contratación pública a nivel federal	Registro elaborado, pero se desconoce cómo está siendo monitoreado o implementado, Véase cap.8 de este Estudio
6. Portal electrónico de Ventanilla Única para servicios públicos	Reducción de posibilidades de corrupción en servicios públicos mediante opciones de entregables electrónicos	Situación desconocida
7. Lista de proveedores autorizados	Base de datos de funcionarios sancionados	Base de datos en línea Véase Cap. 6 de este Estudio
8. Mayor cooperación con el sector privado	Acuerdos con representantes del sector privado	Se firmaron 4 convenios con organizaciones del sector privado, como la Cámara de Comercio, pero no hay iniciativas concretas para la cooperación Véanse Caps. 2-4, 8 de este Estudio

Fuente: SFP (2016), Web de la SFP, [www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-possibles-conflictos-de-interes](http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-possibles-conflictos-de-interes) (consultada en diciembre 2016).

Asimismo, la recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública subraya la necesidad de asegurar que el desarrollo, implementación, ejecución y/o seguimiento de los elementos de un sistema de integridad pública sean adaptados a los riesgos específicos de integridad de los sectores, organismos y funcionarios, lo que puede requerir la creación de subsistemas de integridad pública. Actualmente, la Ley General del SNA requiere que el Comité Coordinador asuma el importante reto de diseñar e implementar las políticas nacionales anticorrupción, desarrollando un Plan de Acción e informando anualmente sobre su avance. Una vez establecidos, los Sistemas de los estados ("Sistemas Locales de Integridad") tendrán que hacer lo propio en sus estrategias estatales. Mientras que estos planes de acción serán invaluable para elevar el debate sobre la corrupción, y asegurar políticas más coherentes e integrales, serán, inevitablemente y por su naturaleza, de amplio alcance, haciendo frente a diversos tipos de corrupción. Si bien es comprensible, esto significa que los planes de acción más factibles no serán capaces de abordar los riesgos para la integridad específicos, propios de organismos individuales, llevando potencialmente a disparidades y desperdicio de recursos públicos cuando las entidades inviertan en áreas o prácticas no rentables, dados sus determinados contextos o actividades.

Por lo tanto, es aconsejable que los Comités Coordinadores, nacional y locales, adopten un enfoque basado en el riesgo y requirieran, de los organismos individuales del sector público, ejercicios de mapeo de riesgo, tanto de fraude como de corrupción, así como los planes de integridad correspondientes. Actualmente, a nivel federal en México, la SFP requiere, con un éxito limitado, que sean presentados mapas de riesgo como parte de los marcos de control interno (véase discusión y recomendaciones para mejorar el marco ARI en el capítulo 4 de este Estudio). Éstos cubren todos los riesgos, no sólo de fraude y corrupción, y la calidad de los ejercicios de mapeo varía drásticamente a través



de los organismos. Tomando en cuenta a países como los referidos a continuación (véase recuadro 2.2), el Comité Coordinador del SNA podría considerar revisar los mapas y planes de estas entidades para garantizar su calidad. En efecto, la ASF y la SFP, en particular, serían las apropiadas para evaluar la calidad de los mapas y planos, con base en sus auditorías previas.

### **Recuadro 2.2. Planes de prevención de la corrupción a nivel institucional**

Varios países miembros y socios de la OCDE requieren que las secretarías o dependencias elaboren planes de prevención de corrupción a la medida de los riesgos internos y externos específicos de su organismo. Por principio, cada organismo es diferente y los riesgos de fraude y corrupción varían consecuentemente según su mandato, personal, presupuesto o uso de TI. Por ejemplo, las secretarías responsables de transferir prestaciones sociales enfrentan un mayor riesgo de fraude. De forma similar, las dependencias con mayor gasto en contratación pública (como salud o defensa) corren mayores riesgos de corrupción en esa actividad, etc. Además de garantizar que las políticas de prevención sean desarrolladas en base a riesgos, estos planes contribuyen asimismo a asegurar que, si los hay, los esfuerzos anticorrupción de los organismos estén alineados con las estrategias nacionales y sectoriales.

Por ello, algunos países complementan los planes nacionales anticorrupción con estrategias a nivel organizacional. En Letonia, por ejemplo, cada ministerio tiene un plan de prevención de la corrupción, supervisado por la Agencia Nacional Anticorrupción (KNAB).

Del mismo modo, en Lituania, el Servicio Especial de Investigaciones (SIS), un organismo independiente de cumplimiento de la ley anticorrupción, es responsable también de supervisar la aplicación del Programa Nacional Anticorrupción, junto con la Comisión Interdepartamental del Combate a la Corrupción, encabezada por el Departamento de Justicia. El SIS coordina además las actividades de administración de riesgos en el sector público, exigiendo que cada institución pública diseñe su propio mapa de riesgos y lo presente al SIS para su revisión. El SIS proporciona orientación y comentarios para mejorar estos planes.

En Eslovenia, la Comisión para la Prevención de la Corrupción apoya a las organizaciones en el desarrollo de planes de integridad particulares, para identificar riesgos, analizarlos, evaluarlos y proponer medidas de mitigación apropiadas. La Comisión insta a los organismos a adoptar un enfoque incluyente en el desarrollo de los planes, puesto que se ha encontrado que representan una oportunidad eficaz para comunicar valores y realzar una visión compartida de la integridad. En su página web, la Comisión proporciona directivas, tales como ejemplos de planes de integridad.

La Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos (OGE) lleva a cabo, aproximadamente una vez cada cuatro años, revisiones a los programas de ética de las organizaciones. Estos Estudios a los programas de Ética son el medio principal de la OGE para realizar una supervisión sistémica del programa de ética del poder ejecutivo. La Rama de Estudio de la División de Cumplimiento de Normas realiza revisiones a los programas de ética en cada uno de los más de 130 organismos del poder ejecutivo, para garantizar el cumplimiento consistente y sustentable de los programas conforme a las leyes, reglamentos y políticas de ética establecidos del poder ejecutivo. Ofrece asimismo recomendaciones para mejorar los programas de manera relevante. Las revisiones individuales identifican e informan sobre las fortalezas y debilidades del programa de ética de una dependencia, evaluando (1) el cumplimiento de los requisitos de ética conforme a leyes, regulaciones y políticas relevantes y (2) los sistemas, procedimientos y reglamentos, relacionados con la ética, relativos a la administración del programa.

### **Recuadro 2.2. Planes de prevención de la corrupción a nivel institucional (cont.)**

Por último, en Colombia, las organizaciones individuales también deben contar con mapas de riesgo y planes anticorrupción propios. El Estatuto Anticorrupción instruye a las entidades públicas de todo tipo a presentar, por lo menos anualmente, una estrategia para combatir la corrupción y mejorar el servicio del ciudadano. Estos planes se basan en los criterios definidos por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

*Fuente:* OECD Integrity Review of Colombia (aún pendiente de publicación), OECD accession report of Lithuania (informe no publicado), OECD accession report of Latvia (informe no publicado), for OGE: [www.oge.gov/web/oge.nsf/Program%20Review](http://www.oge.gov/web/oge.nsf/Program%20Review).

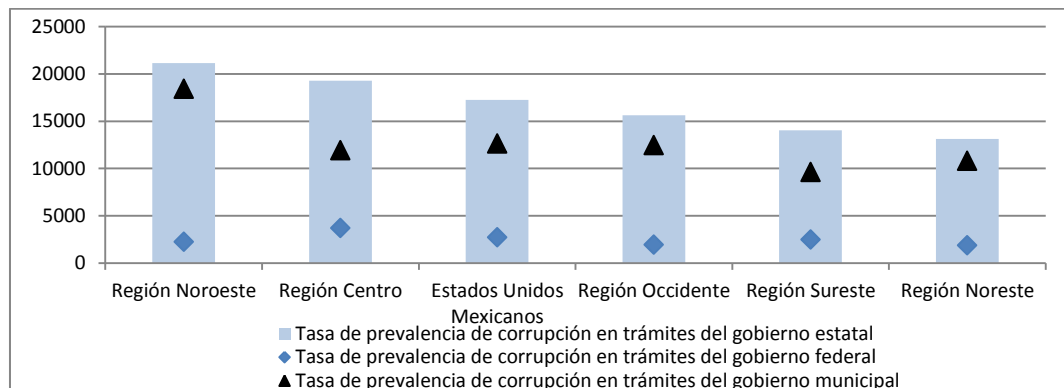
## **Apoyo a la implementación de las iniciativas del Plan de Acción**

***La creación de Sistemas Locales Anticorrupción permite apoyar un enfoque de “gobierno en su conjunto” y atender niveles subnacionales donde la corrupción es más prominente, pero, para ser eficaces, estos sistemas deben sujetarse a las mismas normas que el Sistema Nacional Anticorrupción, ser mejor monitoreados y contar con el apoyo de mecanismos sólidos de coordinación entre niveles de gobierno.***

La corrupción de todo tipo es una preocupación en todos los niveles de gobierno en México, pero particularmente en los niveles estatales y locales, donde, respectivamente, el 75% y el 70% de los ciudadanos reportan que la corrupción es "muy frecuente" (véase Gráfica 1.2 en cap.1). En efecto, las posibilidades de ciertos tipos de corrupción suelen ser más probables en los niveles subnacionales. Las responsabilidades de los gobiernos subnacionales, para proveer gran parte de los servicios públicos (p. ej. educación, salud, seguridad y justicia, tratamiento de residuos, servicios públicos, concesión de licencias y permisos), incrementan la frecuencia y cercanía de las interacciones entre autoridades gubernamentales y ciudadanos y empresas, creando oportunidades para poner a prueba la integridad de los gobiernos subnacionales.

La integridad a nivel subnacional en México es de suma importancia. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza una encuesta bienal sobre las experiencias de los ciudadanos con la corrupción en el sector público, en una muestra estandarizada de servicios proporcionados por el gobierno. Calcula entonces el coeficiente de "incidencia de la corrupción", dividiendo el número total de ciudadanos, que interactúan con las autoridades públicas solicitando o recibiendo un servicio, entre el número de actos de corrupción reportados en interacciones con autoridades públicas. Este coeficiente es un indicador aproximado del grado en que ciertas interacciones han sido objeto de corrupción. No es una cifra exacta de corrupción experimentada. En lo que concierne a la prestación de servicios públicos, y como se indica en la Gráfica 2.4, los gobiernos estatales y municipales mostraron una mayor incidencia de corrupción experimentada, en comparación relativa con el nivel federal. La región del Centro de México (que comprende el Distrito Federal y los estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala) presentan los más altos niveles de corrupción en la prestación de los servicios públicos.

**Gráfica 2.4. Los Sistemas Locales Anticorrupción abordan la corrupción en donde predomina, "relación de corrupción" del INEGI por nivel de gobierno y región**



*Nota:* Región central (Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala); Región occidental (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Querétaro y Zacatecas); Región sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán); Región noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora); Región noreste (Coahuila de Zaragoza, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas).

*Fuente:* INEGI (2015), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, [www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/](http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/).

En su carácter de Ley General, la legislación del SNA tiene aplicabilidad a niveles subnacionales. La creación de los Sistemas Locales Anticorrupción está incorporada a la ley como elemento integrante del Sistema Nacional y, como se dijo anteriormente, los Estados están obligados a promulgar su legislación, conforme a las leyes generales, en el plazo de un año. Sin embargo, ya ha habido amenazas contra la equitativa aplicación de esta Ley a nivel estatal. Varios gobernadores han introducido legislaciones no armonizadas con los lineamientos de las leyes generales, de naturaleza más débil y con protecciones contra sanciones al poder ejecutivo (véase siguiente Recuadro 2.3). Por lo tanto, el Comité Coordinador debería considerar dedicar recursos específicos para monitorear las leyes subnacionales y considerar revisar la legislación pendiente. Los mismos recursos dedicados podrían respaldar, con orientación y apoyo, a las propias secretarías técnicas de los sistemas anticorrupción locales. Podría establecerse, por ejemplo, una "Mesa de Ayuda" similar al modelo adoptado por los Países Bajos, para apoyar a los municipios en sus esfuerzos de integridad.

### **Recuadro 2.3. Garantizar que los Sistemas Locales de Integridad cumplan con la legislación nacional**

En la primavera de 2016, los gobernadores actuales (y salientes) de Veracruz, Chihuahua y Quintana Roo presentaron proyectos de ley para establecer los sistemas anticorrupción de sus estados respectivos, incluyendo el establecimiento de oficinas de la Fiscalía Anticorrupción y jueces de tribunales administrativos.

Estos proyectos de ley fueron criticados por los partidos de oposición y otras organizaciones, por contener disposiciones para protegerse contra futuras acciones judiciales por corrupción. Tras la aprobación de estos proyectos de ley, el gobernador entrante electo de Quintana Roo, Carlos Joaquín González, presentó una controversia constitucional contra tres de los proyectos de ley propuestos. Argumentó en su alegato que las leyes no eran consistentes con los principios del propuesto Sistema Nacional Anticorrupción.

### **Recuadro 2.3. Garantizar que los Sistemas Locales de Integridad cumplan con la legislación nacional (cont.)**

En septiembre de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró anticonstitucionales las respectivas leyes anticorrupción de los Estados de Chihuahua y Veracruz, argumentando que la reglamentación de los sistemas locales anticorrupción había sido emitida y aprobada antes de que hubieran sido adoptadas las leyes federales del Sistema Nacional Anticorrupción.

La SCJN declaró asimismo que, si bien las leyes aprobadas por los Estados de Chihuahua y Veracruz por los Fiscales Anticorrupción eran anticonstitucionales, los fiscales designados no podrían ser separados de su cargo ni invalidados. Sin embargo, al ser estas leyes inconstitucionales, todos los actos derivados de ellas (tales como las designaciones) quedaban sin efecto. Aunque el veredicto está pendiente en Quintana Roo, se espera que las reformas sigan el mismo precedente.

*Fuente:* <http://expansion.mx/nacional/2016/09/05/las-leyes-anticorrupcion-de-chihuahua-y-veracruz-son-inconstitucionales-scn>.

Por otra parte, el Comité Coordinador debe, por ejemplo, supervisar la implementación de las leyes regionales y locales de manera pública y transparente, tal vez mediante sistemas de puntuación o indicadores. Estos enfoques han sido adoptados en otros países, como en Colombia, donde "nombrar y avergonzar" a las regiones de reforma lenta puede ser una herramienta eficaz para que el gobierno central aplique presión a nivel subnacional. Los indicadores del Observatorio Colombiano, integrante de la Comisión Anticorrupción, son un ejemplo de modelo a considerar. El Observatorio ha desarrollado, por ejemplo, indicadores compuestos en temas de desempeño fiscal y gobierno abierto, disponibles por región y municipio, lo que permite al público evaluar y comparar. Un indicador mide el avance de los sistemas regionales anticorrupción (*Comisiones Regionales de Moralización*), evaluando su apego a la legislación, incluyendo: total de instituciones, total de reuniones y consultas con los ciudadanos, calidad de los planes de acción y puesta en marcha de elementos del plan de acción. La Gráfica 2.5 muestra, de acuerdo a los indicadores antes mencionados, los resultados de la puntuación. Dichos resultados están disponibles tanto en formato numérico como en formato de mapa, donde las regiones son coloreadas según sus calificaciones. Las regiones en rojo y amarillo están retrasadas con respecto a las de color verde. El Comité Coordinador de México podría considerar un enfoque similar, como un medio para comunicar el avance más fácilmente a los ciudadanos, y aplicar presión política y social para que las reformas sean llevadas a cabo.



Muchos de los mecanismos de coordinación han sin embargo existido por algún tiempo y aún así han tenido poco éxito, debido a la falta de cumplimiento por parte de los miembros o a la falta de recursos (véanse desafíos enumerados en la tabla anterior). Estos asuntos deben atenderse con urgencia si han de asumir un papel cada vez importante en el apoyo a la implementación de las iniciativas del SNA. Es decir, la colaboración debe ser más formal, con un mejor seguimiento de los compromisos y un mayor apoyo técnico y financiero.

***La asignación y desarrollo de los recursos adecuados, tanto humanos como financieros, serán esenciales para la efectividad de las nuevas disposiciones institucionales impulsadas por el SNA.***

Es necesario contar con recursos financieros suficientes para el éxito de los sistemas de integridad, tanto el nacional como los locales, y de las reformas normativas asociadas. Sin dichos recursos, asignados a las diferentes actividades e instituciones, incluso las políticas mejor diseñadas y planeadas pueden distar de sus objetivos. En segundo lugar, un financiamiento adecuado es clave para la autonomía del Sistema y para asegurar que puede operar sin influencias indebidas. Si bien es cierto que numerosas actividades del SNA están repartidas entre diversos mandatos institucionales, y que ya cuentan con recursos de esos organismos, es igualmente cierto que se genera ahorro y eficiencia mediante una mayor cooperación. Existen sin embargo costos adicionales asociados a estas reformas, entre ellos: 1) Nuevas actividades e instituciones (como el portal, la concientización de la sociedad, líneas telefónicas directas para denuncias, comisiones de ética etc.); 2) Extender las actividades existentes (como investigaciones y sanciones); y 3) Fortalecer los mecanismos de coordinación (entre SNF y ASOFIS, CPCE-F, etc.)

Conforme a la Ley General del SNA, el Comité Coordinador contará con asignaciones presupuestarias establecidas por el Congreso, las cuales aún no han sido determinadas. No queda claro cómo los recursos serán distribuidos entre las actividades del plan de acción y los recursos humanos y la operación de la Secretaría y la Comisión Ejecutiva. Las Tablas 2.5 y 2.6 presentan los presupuestos de las comisiones nacionales anticorrupción en Perú y Colombia desde 2012. Si bien las comparaciones entre países pueden ser difíciles, dado que se trata de diferentes afiliaciones y mandatos, es sin embargo importante asegurar el presupuesto suficiente para funcionar con eficacia, sin omitir al Comité de Participación Ciudadana. Es entonces de suma importancia que el Congreso asigne el presupuesto suficiente al SNA y sus instituciones miembro.

**Tabla 2.5. Presupuesto anual de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) del Perú, 2012-2015**

Año	Presupuesto (Nuevo Soles)	Presupuesto (EUR, 07.10.2015)
2012	S/. 491,473	131,035.92
2013	S/. 1,149,984	318,051.62
2014	S/. 1,303,196	360,425.54
2015	S/. 1,110,033	307,002.36



**Tabla 2.6. Presupuesto anual la Comisión de Moralización de Colombia**

Año	Presupuesto (pesos colombianos)	Presupuesto (EUR, 07.10.2015)
2012	\$659,019,500	204,378.01
2013	\$ 2,178,790,085	675,695.91
2014	\$ 752,316,880	233,265.60
2015	\$ 910,000,000	282,171.20

Fuente: OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.

OECD (aún pendiente de publicación), *OECD Integrity Review of Colombia*, OECD Publishing, Paris

Más aún, a la fecha de publicación, no había incrementos presupuestarios planeados para las instituciones miembros del SNA, dadas las restricciones fiscales. Esto plantea un reto importante para el éxito de las reformas. Para lograr resultados, los cambios legales deben estar respaldados por las decisiones administrativas necesarias.

Además de los recursos financieros, los recursos humanos también son importantes. Debe dotarse a la Secretaría Ejecutiva de recursos humanos suficientes, con aptitudes adecuadas, para cubrir la variedad de tareas que debe supervisar (de legal a investigación de antecedentes, TI, gestión pública, contabilidad, finanzas, conocimiento sectorial, personal de apoyo adecuado, etc.) Para conjuntar y mantener el capital humano requerido y disponer de los conocimientos especializados para llevar a cabo su mandato y responsabilidades, la experiencia internacional recomienda que el personal de un organismo anticorrupción disfrute de un nivel adecuado de seguridad de empleo en los puestos que ocupa. Los salarios deben reflejar la naturaleza y especificidades del trabajo requerido. Cierta grado de estabilidad laboral es importante para garantizar el acopio de conocimientos específicos y de experiencia, así como para posibilitar una curva de aprendizaje ante los desafíos de coordinación entre instituciones públicas.

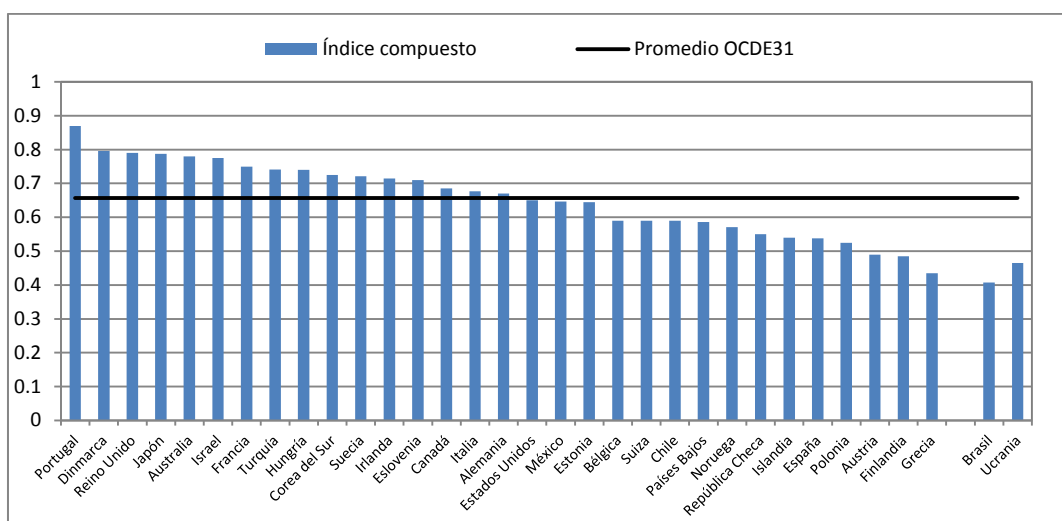
Lo mismo es cierto en términos más generales para las instituciones del sector público, en los gobiernos federales, estatales y municipales. La Secretaría Técnica puede por lo tanto considerar específicamente monitorear la calidad y cantidad de los recursos humanos asignado a los esfuerzos anticorrupción en todo el gobierno, como parte de su informe anual, con el fin de poder identificar en ello un posible cuello de botella y hacer recomendaciones que justifiquen una mejoría. El Comité Coordinador debería también considerar este componente como esencial en su plan de acción, y asegurarse que iniciativas de desarrollo de capacidades, prácticas de reclutamiento y contratación basadas en el mérito y evaluaciones de desempeño sean la norma en el sector público.

***Los mandos altos y medios de la administración pública deben rendir cuenta de cómo implementen las iniciativas del SNA, especialmente en la medida en que logren avances en las numerosas reformas pendientes.***

El paquete de reformas del SNA implica numerosas otras reformas a las políticas y herramientas de integridad organizacional: manuales, lineamientos y, por supuesto, políticas internas y procedimientos para implementarlas. Si bien la voluntad política ha sido firme en aprobar la legislación nacional y estatal, el compromiso ejecutivo será igualmente importante para su implementación.

Esto se complica aún más por el hecho de que, en México, muchos altos funcionarios, aunque no todos, caen fuera del Marco General de Empleo del servicio público y, por lo tanto, sus puestos no están sujetos a los mismos estándares de evaluación de desempeño, haciendo menos clara la rendición de cuentas por objetivos. La Gráfica 2.6, a continuación, muestra a México por debajo del promedio de la OCDE en cuanto a la utilización de evaluaciones de desempeño en la administración pública central. Los altos directivos deberían rendir cuentas, ante el SNA y el Senado, en caso de no instituir las reformas necesarias en sus organismos y, en casos de evaluaciones de desempeño, este debería estar vinculado al cumplimiento. Esto es un desafío, en particular para los niveles subnacionales de gobierno, donde un menor número de funcionarios forman parte del régimen de servicio civil y se experimenta una mayor rotación.

**Gráfica 2.6. Índice de la OCDE sobre el uso de evaluaciones de desempeño en la administración pública central**



*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

*Fuente:* OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en).

## Resumen de propuestas de acción

El Estudio halló que las reformas radicales del SNA son un importante paso hacia adelante en el combate a la corrupción en México y en lograr un enfoque más coherente y completo en un ámbito temático que es transversal, obstinado y siempre cambiante. La lista siguiente muestra un resumen de propuestas concretas de acción tomadas del capítulo, habiendo evaluado nuevas disposiciones institucionales, apoyos a la implementación y la adopción de un enfoque incluyente y de la sociedad en su conjunto.

Resumen de propuestas de acción:

- El Comité Coordinador del SNA debe establecer grupos de trabajo, conformados por instituciones públicas clave adicionales, para el diseño e implementación de iniciativas del Plan de Acción Nacional.



- El plan de acción del SNA debe ser integrado a otras políticas nacionales clave, incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros.
- El plan de acción nacional anticorrupción debe ir acompañado de ejercicios de mapeo de riesgos institucionales y de planes específicos de integridad a nivel de secretarías y órganos competentes.
- Deben asignarse, al SNA y a otras instituciones del sector público, recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo las iniciativas de plan de acción.
- La rotación de un año de la Presidencia del Comité de Participación Ciudadana podría ser re-evaluada después de algún tiempo, para asegurarse de que no es perjudicial para los esfuerzos de implementación.
- El Comité Coordinador debe supervisar estrechamente la implementación de los LACS en los Estados, mediante indicadores o tableros de mando públicos, y brindarles apoyo.
- El Comité Coordinador debería intensificar esfuerzos de desarrollo de capacidades a nivel subnacional, para apoyar la implementación a largo plazo.
- Los altos mandos, a nivel de las secretarías y organismos competentes, deben ser evaluados en la medida que implementen las iniciativas del SNA a través de las numerosas reformas pendientes a las políticas, sus directrices y otras herramientas.
- Los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno podrían fortalecerse mediante compromisos vinculantes, mayor asignación de recursos y un monitoreo más estricto.
- El Comité de Participación Ciudadana debe ser incluyente, más allá de la Red, por ejemplo a través de grupos de trabajo dedicados, y debe garantizar la transparencia de sus miembros.
- El Comité de Participación Ciudadana debe considerar llevar un rol más formal en involucrar a los actores del sector privado, por ejemplo a través de la Junta Asesora y/o flujos de trabajo específicos.

## Referencias

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 24-02-2017, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf).
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), [www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/](http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/).
- Heilbrunn, J. (2004), *Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption*, World Bank Institute.
- Hussmann, K., H. Hechler and M. Peñailillo (2009), *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6*, U4 Issue Paper 4, Chr. Michelsen Institute, Bergen.
- Ley General del sistema nacional anticorrupción, DOF 18-07-2016, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf)
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Observatorio Anticorrupción de Colombia (2016), Web de la Observatorio Anticorrupción de Colombia, [www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-comisiones-regionales-moralizacion.aspx](http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-comisiones-regionales-moralizacion.aspx) (consultado en octubre de 2016).
- OECD (2017a), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris. <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=353&InstrumentPID=476&Lang=en&Book=False>.
- OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en).
- OECD (aún pendiente de publicación), *OECD Integrity Review of Colombia*, OECD Publishing, Paris.
- Plan Nacional de Desarrollo <http://pnd.gob.mx/>.

### Referencias adicionales de interés

- Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2010:4) 34 p.”An exception to the rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't - a comparison with the Philippines' Ombudsman”.

Doig, Alan; Watt, David; Williams, Robert (2007), Why do developing country anti-corruption commissions fail to deal with corruption? Understanding the three dilemmas of organizational development, performance expectation, and donor and government cycles. *Public Administration and Development*, volume 27, issue 3, August 2007, pp. 251-259.

OECD (2013), *Specialised Anti-corruption Institutions*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2009), “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation”, *Global Forum on Public Governance*, 4-5 May, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, GOV/PGC/GF(2009)1.



### Capítulo 3.

## Promoviendo una cultura de integridad: Inculcando valores de integridad y gestionando los conflictos de interés en el sector público de México

*Mientras que un enfoque basado en reglas es fundamento necesario de todo sistema de integridad del sector público, este aspecto por sí mismo es insuficiente, dado que los valores de integridad deben ser internalizados por las personas, y socializados en los organismos, creando finalmente una "cultura de la integridad" en el gobierno. Este es un cambio importante, que debe ocurrir en México si las nuevas reformas han de tener éxito. Este capítulo presenta un resumen de propuestas de mejora, basadas en el análisis de las actuales políticas mexicanas de promoción de ética y de manejo de situaciones de conflicto de intereses en la administración pública. La primera sección presenta recomendaciones para fortalecer el marco normativo actualmente implementado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), es decir, el Código de Ética, los Códigos de Conducta a nivel organizacional, las Normas de Integridad y las Normas de Conflictos de Interés. La segunda sección desarrolla propuestas para maximizar la utilidad de las declaraciones y asegurar la coherencia entre secretarías y organismos competentes en la verificación y auditoría de las declaraciones presentadas. La tercera sección examina la mejor incorporación de las nuevas políticas en la administración en su conjunto, y, concretamente, en la gestión de Recursos Humanos (RH). En la sección final, se reflexiona sobre cómo México podría lograr la transición hacia una cultura de integridad, reforzando las directrices de resolución de situaciones de dilemas éticos y de conflictos de interés. A lo largo de este capítulo, se hace énfasis en la administración federal, en el entendido de que, como miembros del SNA, los Sistemas Locales de Integridad harán lo propio a nivel estatal y local. Por lo tanto, muchas de las recomendaciones son aplicables más allá del nivel federal.*

*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

## Introducción: lograr la transición hacia un enfoque basado en valores

La integridad pública "se refiere a la alineación consistente a, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas compartidos para mantener y dar prioridad a los intereses públicos en el sector público" (OECD, 2017). Fomentar la integridad se refiere, por tanto, a alentar el comportamiento deseable por encima del comportamiento indeseable, incluyendo, pero no limitado a, las prácticas de corrupción. Varios enfoques pueden adoptarse para crear estos comportamientos deseables, incluyendo el enfoque basado en el cumplimiento de normas y reglas, y el enfoque basado en valores. Un enfoque basado en el cumplimiento incluye el cuidado a la prevención, a través de establecer normas aplicables, a menudo encontradas en leyes, reglamentos y códigos de conducta, así como proveer educación, capacitación y asesoramiento en dichas normas, y, en última instancia, ofrecer una serie de mecanismos de cumplimiento basados en la severidad de la irregularidad. Un enfoque basado en valores a menudo pretende inspirar a la integridad mediante la concientización sobre ética, valores del sector público, interés público y cumplimiento de códigos de ética o principios rectores.

Las experiencias internacionales muestran que las políticas de integridad son más exitosas cuando se combinan estos dos enfoques, de manera equilibrada, donde la importancia relativa exacta, y el formato ideal, de cada enfoque depende del contexto social, político y administrativo existente, así como de la historia del organismo en cuestión. A raíz de entrevistas y grupos focales con integrantes clave del gobierno, el Estudio considera que debe lograrse un mejor equilibrio en México para crear una "cultura de integridad", alejándose de un enfoque abrumador basado en reglas. Para tal efecto, este capítulo examina cómo el sector público federal de México podría esforzarse en desarrollar una cultura de integridad, reforzando su enfoque actual basado en normas pero promoviendo asimismo una mayor internalización de valores y de comportamiento ético, con base en motivación intrínseca.

Específicamente, hay cuatro nuevas iniciativas relacionadas, directa o indirectamente, con la conducta de los servidores públicos y la promoción destacada de figuras de la ética pública en la nueva agenda de México:

1. El Código de Ética, el Código de Conducta y las Reglas de Integridad, estando las secretarías y entidades federales obligadas a actualizar sus propios códigos de acuerdo a sus funciones.
2. La creación, dentro de la Secretaría de la Función Pública (SFP), de una Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI).
3. La implementación, a nivel de entidad, de Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI).
4. La implementación de nuevas políticas con respecto a declaraciones patrimoniales y de conflictos de interés, según marca la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

Estas iniciativas son descritas en detalle en este capítulo, con la idea de apoyar una implementación más eficaz y consistente en todo el sector público de México.

## Fortalecer el marco jurídico y normativo para el manejo de ética y de conflictos de interés

***Los nuevos Código de Ética, Código de Conducta y Reglas de Integridad de la SFP proporcionan un marco jurídico general para todos los servidores públicos a nivel federal; sin embargo, México podría considerar simplificar el Código de Ética y proporcionar una orientación complementaria en lenguaje sencillo.***

Los códigos de ética del sector público señalan límites al comportamiento, así como expectativas de comportamiento. Deberían destacar claramente los valores fundamentales asociados al hecho de ser servidor público y proporcionar marcadores que indiquen qué conducta está prohibida y cuál es esperada. De particular importancia resulta la definición de lo que constituye un conflicto de intereses y la provisión de orientación para los servidores públicos en tales situaciones. Conocimientos realistas, de las circunstancias y relaciones que pueden conducir a una situación de conflicto de intereses, deben servir de base para el desarrollo de un marco normativo de manejo de situaciones de conflicto de intereses, en un enfoque coherente y consistente en todo el sector público. Resulta fundamental entender y reconocer que los intereses son inevitables para todos; esto es algo que no puede ser prohibido, sino que debe ser debidamente identificado y manejado.

Conceptualmente, una distinción generalmente se refiere, tanto al contenido de un código, como a la manera en que se aplica (OECD, 2009a):

- Un "código de conducta" es el instrumento típico de un enfoque de manejo de integridad basado en reglas. Como en el caso de un enfoque más general, parte de la suposición de que las personas persiguen esencialmente su interés personal, y que sólo se comportarán con integridad cuando ello coincida con su interés. Por lo tanto, un código de conducta, de preferencia detallado, describirá, tan específica y claramente posible, el comportamiento esperado. Dicho código de conducta establecerá asimismo procedimientos estrictos para su cumplimiento: monitoreo sistemático y castigo estricto a quienes rompan las reglas.
- Por otro lado, un "código de ética" está arraigado en el enfoque basado en valores. Se centra en valores generales y no en directrices específicas de comportamiento, teniendo así mayor confianza en las capacidades organizacionales de razonamiento moral independiente de los miembros. En lugar de decirles qué hacer, la organización proporciona a sus miembros un marco general que identifica los valores generales y ofrece soporte, capacitación y orientación para la aplicación de estos valores en situaciones cotidianas de la vida real.

La mayoría de los códigos se encuentra en algún lugar en medio de ambas condiciones y, por lo general, se opta por un híbrido. Éste es también el caso para el enfoque mexicano, el cual consiste en principios y valores generales, y un conjunto de comportamientos deseables e indeseables (Recuadro 3.1). En efecto, el gobierno federal de México ha sustituido recientemente el anterior *Código de Ética de la Administración Pública Federal* (DOF 31 de julio de 2002) y los *Lineamientos de integridad y comportamiento ético, a través de Comités de Ética* (DOF 6/marzo/2012) con el nuevo *Código de Ética y Reglas de Integridad* (DOF 20/08/2015). Todas las entidades públicas, a nivel federal, están obligadas a actualizar en consecuencia los Códigos en sus propios organismos. A pesar de que el nuevo Código de Ética no define explícitamente su alcance, parece claro que es aplicable a todos los servidores públicos, conforme al

artículo 108 de la Constitución política y a los artículos 16 y 49 de la próxima Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).

### **Recuadro 3.1. Nuevo Código de Ética y nuevas Reglas de Integridad de México**

El Código de Ética mexicano sigue los principios constitucionalmente definidos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como un conjunto de valores adicionales, como son: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, cultura y medioambiente, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.

Las Reglas de Integridad, a su vez, están dirigidas a complementar el Código de Ética, mediante el establecimiento de conductas deseables e indeseables específicas, en 12 áreas específicas:

1. Comportamiento público
2. Información pública
3. Contratación pública, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones
4. Programas gubernamentales
5. Trámites y servicios públicos
6. Recursos humanos
7. Administración de bienes públicos
8. Procesos de evaluación
9. Control interno
10. Trámites administrativos
11. Desempeño permanente con integridad
12. Cooperación con integridad
13. Comportamiento Digno

*Fuente:* Código de Ética y Reglas de Integridad (Febrero 2017)

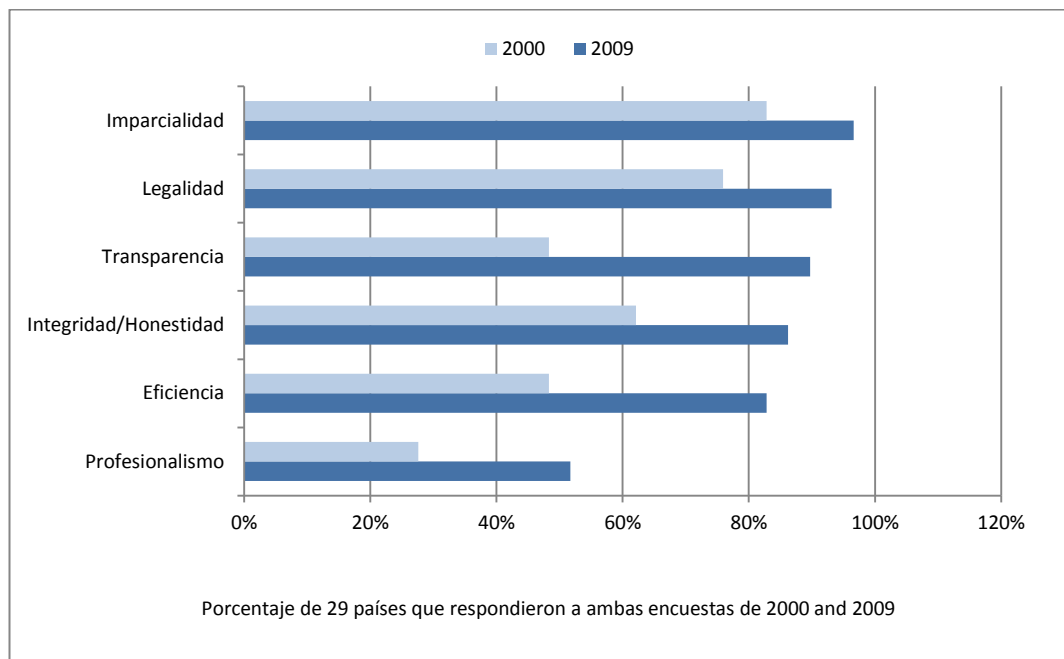
[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188655/ReglasdeIntegridadParaEjercicioFuncionPublica.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188655/ReglasdeIntegridadParaEjercicioFuncionPublica.pdf)

Si bien la actualización de estos dos instrumentos fue un audaz paso hacia adelante, el Estudio indicó que podría lograrse una mayor claridad con respecto a estas nuevas normas. La Gráfica 3.1 muestra los valores fundamentales del servicio público señalados con frecuencia en países de la OCDE, mostrando un alto grado de consistencia con los principios fundamentales contenidos en la Constitución de México. Sin embargo, simplificar el código, reduciendo el número de valores que incluye, podría mejorar la claridad y evitar confusiones entre los servidores públicos. En efecto, los valores de respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, así como la equidad de género, parte de los valores adicionales introducidos por el código mexicano, parecen ser repetitivos y pudieran derivarse directamente del valor constitucional de imparcialidad. Del mismo modo, el valor del Interés Público ya está incluido en la definición del valor constitucional de lealtad, es decir, de siempre satisfacer el interés general, así como parece existir un traslape entre el valor adicional de integridad y los



valores constitucionales de legalidad y honestidad. Por lo tanto, México podría considerar reducir la lista de valores adicionales establecidos en el artículo 1 del Código de Ética.

**Gráfica 3.1. Valores fundamentales del servicio público señalados con frecuencia (2000 y 2009)**



*Nota:* Los datos de series cronológicas no están disponibles para la República Eslovaca.

*Fuente:* OECD (2009b), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>.

Más aún, las 13 áreas de las Reglas de Integridad, que explícitamente no pretenden ser exhaustivas, son de suma utilidad para entender mejor lo que se espera concretamente de los servidores públicos, en situaciones específicas consideradas como áreas de riesgo. Sin embargo, como guía podría resultar demasiado breve y carente de ejemplos o situaciones concretos; por otra parte, la lista resulta demasiado larga para un Código de Ética.

Por lo tanto, la SFP tal vez desee considerar la eliminación de las Reglas de Integridad del Código de Ética y desarrollar, con base en estas normas y edificando sobre ellas, un Manual o Guía para la Administración Pública Federal, más integral, en lenguaje simple y con series de ejemplos, dirigido a los servidores públicos en todos los niveles. Al redactar este manual o guía, México podría considerar las buenas prácticas internacionales, como las de Australia, que proporcionan orientación sobre el manejo de las situaciones éticas difíciles que se presentan en la práctica, de acuerdo a lo aportado por Australia (Recuadro 3.2).

### **Recuadro 3.2. Orientación a servidores públicos para hacer frente a dilemas éticos en Australia**

El gobierno australiano desarrolló e implementó estrategias para mejorar la ética y la rendición de cuentas en el Servicio Público Australiano (APS), tales como el código de Conducta de los Grupos de Presión y el registro de 'terceros', el código de los asesores ministeriales y los proyectos de denunciantes y de libertad de información.

Para apoyar la implementación del régimen de ética e integridad, la Comisión de Servicio Público Australiano ha mejorado su orientación en temas de valores y código de conducta en el APS. Esto incluye integrar la capacitación en ética en las actividades de aprendizaje y desarrollo en todos los niveles.

Para apoyar a los servidores públicos en su proceso de toma de decisiones ante dilemas y decisiones éticas, la Comisión de Servicio Público Australiano desarrolló un modelo de toma de decisiones. El modelo sigue las siglas

#### **REPELE:**

##### **1. Reconocer una situación o problema potencial**

El servidor público debe preguntarse:

- ¿Tengo la corazonada de que algo no está bien o de que se trata de una situación de riesgo?
- ¿Es una situación de algo correcto contra algo correcto o bien contra algo incorrecto?
- Reconocer si se trata de una situación que involucre tensiones entre los valores de la APS, o bien entre la APS y los valores personales.

##### **2. Encontrar la información relevante**

- ¿Cuáles fueron el disparador y las circunstancias?
- Identificar legislación, orientación y políticas pertinentes (generales a la APS y específicas a un organismo).
- Identificar los derechos y responsabilidades de las partes relevantes interesadas.
- Identificar toda decisión precedente.

##### **3. Persistir en la "bifurcación en el camino"**

- Discutirlo, usar la intuición (inteligencia emocional y procesos racionales), el análisis, escuchar y reflexionar.

##### **4. Evaluar opciones**

- Descartar opciones no realistas.
- Aplicar la prueba de rendición de cuentas: escrutinio público, revisión independiente.
- Ser capaz de explicar sus razones y decisiones.

##### **5. Llegar a una decisión**

- Llegar a una decisión, actuar sobre ella y llevar un registro si fuera necesario

##### **6. Encontrar tiempo para reflexionar**

- ¿Cómo resultó para todos los interesados?
- Aprenda de su decisión.
- Si tuviera que hacerlo todo de nuevo, ¿lo haría de un modo diferente?

*Fuente:* Office of the Merit Protection Commissioner, "Ethical Decision Making" (2009); <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/values-and-conduct>.

***Para asegurar la credibilidad y la legitimidad de los valores del sector público, México debe garantizar que las violaciones al Código de Ética y a las Reglas de Integridad sean sancionadas con efectividad, conforme a la Ley General de Responsabilidad Administrativa***

Al estipular el comportamiento deseable e indeseable, es importante que los servidores públicos tengan claro lo que sucede en caso de violaciones. En efecto, las violaciones al Código de Ética y a las Normas de Integridad, y sus posibles sanciones, deben ser comunicadas de manera clara y efectiva.

Con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que entrará en vigor en julio de 2017, México dio un paso positivo para garantizar que el Código de Ética y la las Reglas de Integridad estén respaldados por un mecanismo de cumplimiento. Específicamente, los artículos 16 y 49 del Código de Ética establecen claramente las sanciones aplicables.

Para asegurar que efectivamente las sanciones sean aplicadas, será de suma importancia asegurar que los códigos de conducta organizacionales sean redactados de una manera que claramente identifique su vínculo con el Código de Ética y la LGRA. Los servidores públicos deben estar conscientes de las responsabilidades que conlleva el código de conducta. Las sanciones aplicadas conforme al Código de Ética y a las Reglas de Integridad, así como a los códigos de conducta organizacionales, deben ser reportadas a la Unidad de Ética de la SFP para ser analizadas y publicadas, y para garantizar que las sanciones sean adecuadas y consistentes a través de secretarías y entidades.

Estas medidas son pertinentes ya que un control efectivo y sanciones visibles son importantes para generar credibilidad. Una reseña de lo que caracteriza a los códigos exitosos en el sector privado, por ejemplo, concluye que una flagrante impunidad, ante violaciones a los códigos, puede generar cinismo y conducir a una cultura de corrupción en una organización (Stevens, 2008).

***Las nuevas directrices la SFP, para prevenir y gestionar conflictos de interés, atienden una deficiencia de las políticas anteriores, y México debe, por lo tanto, asegurarse de que sean revisadas teniendo en cuenta la Ley General de Responsabilidad Administrativa y sean difundidas y utilizadas eficazmente.***

Asegurar que las situaciones de conflicto de interés sean adecuadamente identificadas y manejadas es uno de los primeros pasos para salvaguardar la integridad y la confianza en el sector público. La creciente sinergia entre los sectores público y privado ha significado mayores oportunidades para el movimiento horizontal y las tareas complementarias. A su vez, esto ha planteado la posibilidad de conflictos de interés entre responsabilidades públicas e intereses privados, lo que puede ser perjudicial para la confianza entre empleador y trabajador. Para garantizar un servicio público basado en integridad, es imprescindible una sólida cultura de comportamiento ético, facilitada mediante una Ley o Código de Ética, que funcione como columna vertebral ante situaciones de conflictos de interés. De hecho, el manejo de conflictos de interés es una parte inherente del marco más amplio de ética y es intrínseco a la integridad del gobierno.

En junio del 2016, la recién creada Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI), de la SFP, publicó una *Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflictos de interés de los servidores públicos*. Esta guía es un paso muy importante, teniendo en cuenta que, durante los talleres realizados en México en el contexto del presente estudio, expertos de la administración pública en

México señalaron falta de claridad respecto al concepto de conflicto de intereses. En efecto, hasta la aparición de estas directrices, la única referencia acerca de procedimientos para el manejo de conflictos de interés figuraba en la Ley Federal de responsabilidades, estipulando que los mandos superiores debían ser notificados.

Las nuevas directrices se basan en normas y buenas prácticas internacionales, pero tendrán que ser actualizadas conforme a la próxima Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Asimismo, la SFP debe asegurar que las directrices se conviertan en un documento en vigor, actualizado con regularidad y efectivamente difundido y utilizado en toda la administración pública (véanse las recomendaciones más abajo, en la sección acerca de la construcción de una cultura de integridad).

### Recuadro 3.3. Diferencia entre un enfoque basado en principios, versus basado en reglas, para el manejo de conflictos de interés

	Enfoque basado en principios, p. ej. el Reino Unido	Enfoque basado en reglas, p. ej. Estados Unidos
Responsabilidad	Disperso a través del gobierno	Oficina de Ética Gubernamental
Facultades	Sin legislación específica sobre conflictos de interés. Orientación local Ley de sociedades aplicable a directores. El código de gestión específica algunas 'reglas'.	Prohibiciones para conflictos de interés, definidas en el estatuto, ejecutorias con sanciones penales o civiles.
Otras normas	Normas de conducta y éticas definidas en códigos de conducta y 'Principios de Nolan'.	Restricciones civiles para ciertas actividades externas Normas administrativas de conducta.
Requisitos de divulgación	Sistema de divulgación delegado y voluntario para servidores públicos. Los intereses financieros de los representantes son declarados y publicados. Se publica información de hospitalidad, regalos, viajes y reuniones externas de altos funcionarios y ministros.	Sistemas centrales de divulgación obligatoria de información financiera: Informes públicos requeridos de todos los altos funcionarios. Para otros empleados, hacen divulgaciones financieras confidenciales.

Fuente: National Audit Office (2015), Conflicts of Interest: Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office, London, [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Conflicts-of-interest.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Conflicts-of-interest.pdf).

US Office of Government Ethics (consultado 2016) [www.oge.gov/web/oge.nsf/Financiera%20Conflicts%20of%20Interest](http://www.oge.gov/web/oge.nsf/Financiera%20Conflicts%20of%20Interest).

OECD (2004), "The Experiences of OECD Countries", in Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-4-en>.

## **Maximizando la utilidad de las declaraciones de impuestos, patrimoniales y de intereses, sin afectar negativamente el compromiso de los servidores públicos**

***La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas ha alineado a México con los requisitos de divulgación de los países miembros y socios de la OCDE (e incluso rebasándolos), con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el gobierno. A futuro, sin embargo, el Comité Coordinador debe comunicar claramente que la responsabilidad de informar proactivamente, y resolver situaciones de conflictos de interés que puedan surgir, sigue recayendo en funcionarios y directivos.***

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) de México contiene disposiciones relacionadas con la divulgación de intereses financieros y no financieros. Específicamente, el capítulo 3 de la ley, que entrará en vigor en julio de 2017, exige que todos los servidores públicos presenten tres tipos de formatos de declaración: de impuestos, patrimoniales y de intereses (véase Tabla 3.1, a continuación). Las declaraciones deben corresponder al servidor público en cuestión (el "declarante"), así como a su familia inmediata (cónyuge o pareja, y a cualquiera de sus dependientes). Como se indicó anteriormente en el capítulo 2 de este Estudio, los tres formatos de declaración deben ser publicados, en cierta medida, en la plataforma Digital del SNA. El Comité Coordinador se encarga de determinar, conforme a las leyes nacionales de transparencia y privacidad, el alcance de la información a ser puesta a disposición del público. Los órganos internos de control de las secretarías y organismos competentes serán responsables de recoger y evaluar la información recopilada a través de los tres formatos. La LGRA requiere que las autoridades de Hacienda cooperen con los órganos internos de control para corroborar las declaraciones de impuestos presentadas.

Actualmente, los artículos 35 y 47 de la LGRA proporcionan una descripción general de la información que debe divulgarse en las declaraciones patrimoniales y de intereses. Sin embargo, delegan la autoridad del diseño de los formatos a la Comité Coordinador del SNA. Las autoridades hacendarias continúan siendo responsables de los formatos de declaración de impuestos, de acuerdo a la ley fiscal mexicana. Aunque aún queda pendiente el formato detallado a ser adoptado para las declaraciones, se prevé que el Comité Coordinador opte por calcar los lineamientos, recientemente actualizados, establecidos por la Secretaría de la Función Pública para los servidores públicos federales, conforme al *ACUERDO por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para presentar las declaraciones de situación patrimonial* (DOF Abril 29, 2015). Desde mayo de 2015, antes de que el SNA fuera formalmente aprobado, los funcionarios federales han estado sujetos a las normas indicadas en la Tabla 3.1. A partir de julio de 2017, sin embargo, estos mismos funcionarios federales deberán seguir los lineamientos establecidos por el Comité Coordinador del SNA.

**Tabla 3.1. Resumen de requisitos de declaración bajo la LGRA y el Acuerdo de la SFP**

Formato de Declaración	Requisitos de la LGRA para todos los servidores públicos (en vigor en julio de 2017)	Práctica actual de los servidores públicos federales según lineamientos de la SFP ( Acuerdo Ministerial de mayo de 2015)
<b>Declaración de Situación Patrimonial</b>	El artículo 33 de la LGRA requiere que los servidores públicos presenten la declaración: i) al incorporarse al servicio público por primera vez o volverse a incorporar si han pasado más de 60 días desde su separación ( <i>declaración inicial</i> ); ii) en mayo de cada año, para informar sobre cualquier modificación ( <i>declaración de modificación patrimonial</i> ); y (iii) dentro de los 60 días siguientes a su desincorporación del servicio público ( <i>declaración de conclusión</i> ).	Actualmente, las declaraciones de servidores públicos federales, además de información básica como dirección, educación y pasado trabajo experiencia, requieren declarar ingresos, activos fijos y no fijos incluyendo propiedades, bienes raíces, construcciones, vehículos, joyas y otros objetos de valor, inversiones, así como deudas.
<b>Declaración de Intereses</b>	La declaración de intereses debe ser presentada bajo las mismas condiciones que la declaración patrimonial y requiere información sobre cualquier posible conflicto de intereses (definido en el artículo 3 de la LGRA como "la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios").	La declaración de intereses requiere la divulgación de cualquier puesto externo, remunerado o no, así como la pertenencia a fundaciones o asociaciones voluntarias. El formulario requiere también la presentaciones de participaciones accionarias, así como de contratos que generen (o puedan generar) ingresos.
<b>Declaración anual de impuestos</b>	Los funcionarios están obligados a presentar una declaración anual de impuestos al Servicio de Administración Tributaria (SAT) que funciona bajo los auspicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. EL artículo 27 de la LGRA requiere que las autoridades hacendarias publiquen las declaraciones anuales de impuestos de los servidores públicos.	Hasta ahora, no era obligación de los servidores públicos federales compartir sus declaraciones de impuestos.

*Fuente:* OCDE según la LGRA, Acuerdo de mayo de 2015 y SFP, *ACUERDO por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para presentar las declaraciones de situación patrimonial DOF April 29, 2015.*

Suponiendo que el Comité Coordinador adopte el mismo nivel de detalle que los criterios de la SFP de 2015, el tipo de información solicitada a los servidores públicos de México, junto con los posteriores niveles de transparencia, estaría en consonancia, de manera general, con la información solicitada por otros países miembros y socios. Para fines comparativos, el Recuadro 3.4 siguiente proporciona un resumen de los requerimientos de información usuales en países miembros y socios de la OCDE. Específicamente, la aceptación de regalos puede conducir a situaciones de conflicto de intereses; las investigaciones muestran que, incluso regalos de bajo valor monetario, pueden crear una presión para corresponder y así influir en la objetividad del funcionario. Hoy en día, el servidor público no puede recibir regalos cuyo valor total, acumulado en el

año, supere los diez salarios mínimos. Si recibe regalos por un valor superior, cuenta con un máximo de 15 días para informarlo a las autoridades (artículo 45 de la LGRA). Sin embargo, los servidores públicos deben guiarse por vías y procedimientos específicos para reportar los regalos recibidos. El Anexo 3.1 del presente capítulo contiene las normas de la OCDE por reportar regalos; éstas podrían ser consideradas para el diseño de una política similar. En la nueva LGRA, los regalos están prohibidos (artículo 52 LGRA). Este cambio encomiable requerirá de mayores esfuerzos de concientización para asegurar que todos los servidores públicos estén conscientes de la nueva regulación.

### **Recuadro 3.4. Declaraciones usuales, financieras y no financieras, en países de la OCDE**

De manera general, los siguientes tipos de información deben ser divulgados en países miembros y socios de la OCDE. Como en el caso de México, éstos pueden incluir intereses financieros y no financieros:

#### **Intereses financieros**

La declaración de intereses financieros permite monitorear la acumulación de riqueza, a lo largo del tiempo, y detectar el enriquecimiento ilícito. La información financiera también puede ayudar a identificar situaciones de conflicto de intereses.

- **Ingresos:** Con frecuencia, se solicita a los funcionarios de los países de la OCDE reportar montos de ingresos, así como su origen y tipo (es decir, salarios, honorarios, intereses, dividendos, ingresos por venta o arrendamiento de propiedad, herencia, atenciones, viajes pagados, etc.). Los requerimientos exactos de los informes de ingresos pueden variar, e inclusive puede que apliquen solamente para ingresos superiores a cierto umbral. El razonamiento detrás de la declaración ingresos es identificar fuentes potenciales de influencia indebida (como pudiera ser un empleo externo) así como monitorear, en el tiempo, aumentos en el ingreso que pudieran provenir de enriquecimiento ilícito. Esto es motivo de particular preocupación en países donde los salarios de los servidores públicos son bajos.
- **Regalos:** los regalos pueden ser considerados un tipo de ingreso o de activo. Sin embargo, puesto que son generalmente de bajo valor, los países generalmente sólo requieren información de regalos superiores a cierto umbral, aunque hay excepciones.
- **Patrimonio:** Una amplia variedad de bienes están sujetos a declaración en los países de la OCDE, incluyendo ahorros, participaciones y otros valores, bienes, bienes raíces, ahorros, vehículos/barcos, antigüedades y obras de arte valiosas, etc. Las declaraciones de bienes patrimoniales permiten la comparación con datos de ingresos, para así evaluar si cambios en riqueza corresponden a ingresos legítimos declarados. Sin embargo, el informar con precisión sobre el valor de los activos puede ser un reto en ciertas circunstancias y difícil de validar. Más aún, algunos países hacen la distinción entre bienes de propiedad y de uso (es decir, como una casa o alojamiento que ha sido prestado, pero que no se posee).
- **Otros intereses financieros:** Además de ingresos, regalos y bienes, los intereses financieros adicionales, a ser declarados, a menudo incluyen: deudas, préstamos, garantías, seguros, acuerdos que pueden resultar en ingresos futuros y esquemas de pensiones. Cuando tales intereses corresponden a valores significativos, pueden potencialmente conducir a situaciones de conflicto de intereses.

#### **Recuadro 3.4. Declaraciones usuales, financieras y no financieras, en países de la OCDE Intereses no financieros (cont.)**

Si bien el control de intereses no financieros puede no contribuir a monitorear el enriquecimiento ilícito, puede, sin embargo, conducir a identificar situaciones de conflicto de intereses. Así, muchos países solicitan declaración de:

- **Empleo anterior:** relaciones o informaciones adquiridas en un empleo anterior podrían influir indebidamente en las obligaciones del servidor público en su puesto actual. Por ejemplo, si el funcionario está involucrado en el proceso de una contratación pública en la cual participa la empresa anterior del funcionario, su empleo anterior podría ser considerado como conflicto de intereses.
- **Puestos actuales no remunerados:** La pertenencia a un consejo o fundación, o la participación activa en actividades de un partido político, podría afectar igualmente los deberes del servidor público. Incluso podría considerarse que, en ciertas situaciones, el voluntariado podría influir en los deberes.

*Fuente:* OECD (2011) *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.

Las nuevas políticas de México, bajo la LGRA y el Acuerdo del 2015, marcan un cambio considerable respecto a los enfoques anteriores, donde el alcance de la cobertura (tanto en términos del funcionario como de la información) era menor y la transparencia más limitada. De hecho, bajo la LGRA, el alcance de la cobertura ha aumentado a todos los niveles de gobierno y a todos los servidores públicos en los tres poderes: Ejecutivo, Judicial y Legislativo. La cobertura también se ha incrementado, ya que ahora se requiere información acerca de los familiares directos del funcionario. En segundo lugar, el alcance de la transparencia ha aumentado, ya que, antes del LGRA y del Acuerdo de la SFP, las declaraciones no necesitaban ser públicas o lo eran de forma voluntaria, a discreción del funcionario.

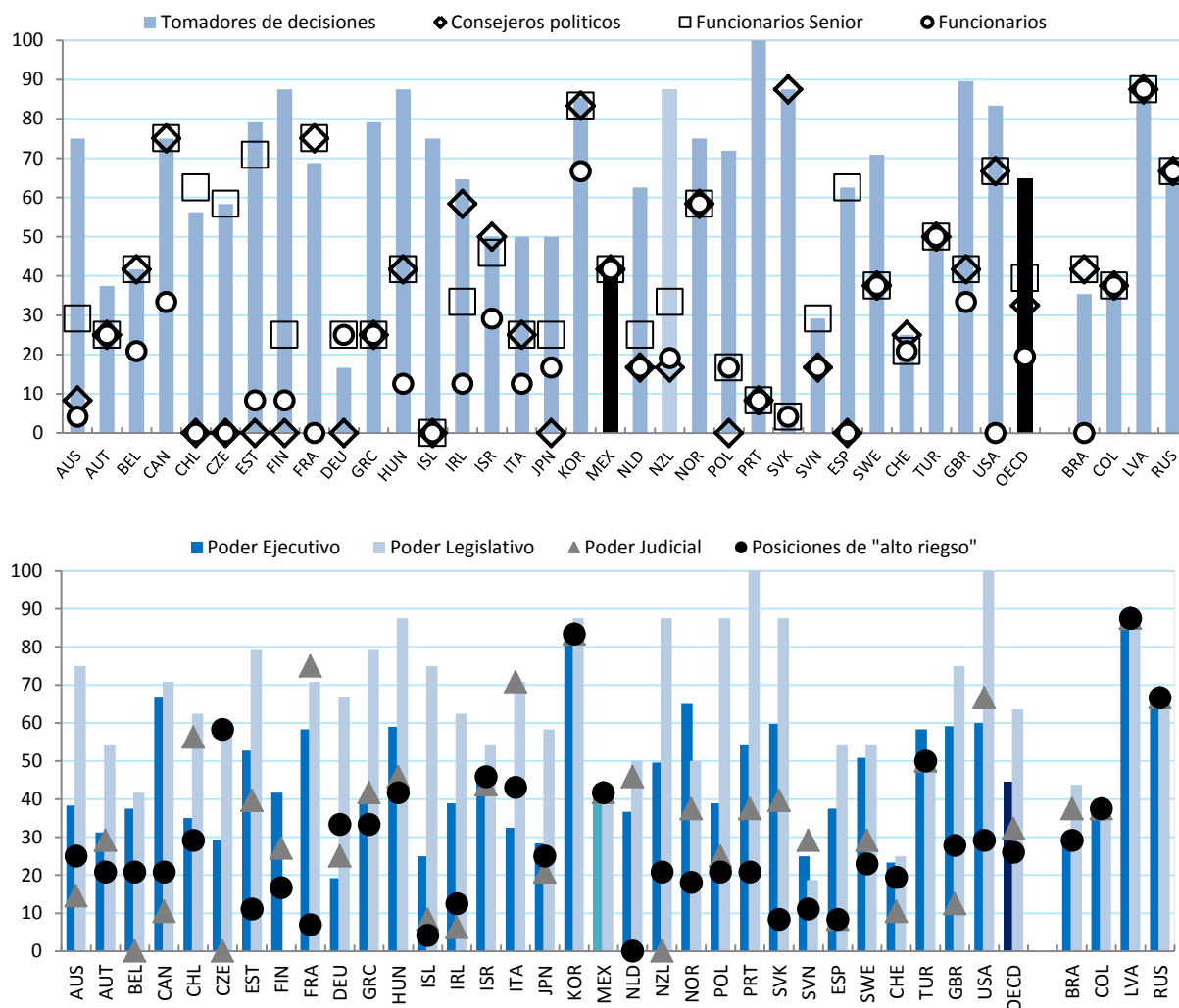
En principio, tales cambios pueden servir para generar una mayor confianza de los ciudadanos en el gobierno, puesto que el acto de divulgación pública es una señal, para los ciudadanos, de que los servidores públicos están comprometidos a proteger el interés público y abiertos al escrutinio y supervisión pública. En segundo lugar, si la información es precisa y validada eficazmente, deben permitir un mejor monitoreo de la riqueza del funcionario y la detección de posibles situaciones de conflicto de intereses y de enriquecimiento ilícito.

Dicho esto, sin embargo, cabe señalar que los nuevos requisitos en México pueden incluso desbanca a los de otros países miembros de la OCDE. La OCDE genera un indicador que grafica las declaraciones en los países miembros, específicamente la declaración y divulgación de activos, pasivos, fuentes y montos de ingresos, puestos externos remunerados y no remunerados, regalos y empleos anteriores (Gráfica 3.2 más abajo). Las puntuaciones más altas reflejan los requisitos de divulgación más estrictos, así como una mayor disponibilidad de la información para el público (es decir, mayores niveles de transparencia). En promedio, en la OCDE, los datos muestran que los principales tomadores de decisiones (Presidente/Primer Ministro, ministros), así como altos funcionarios, tienden a tener mayores obligaciones de divulgación. Los servidores públicos tienen, a menudo, requerimientos relativamente menos estrictos. Esta tendencia



se ve reflejada también cuando se analizan los datos por rama de gobierno: los requisitos del poder legislativo tienden a ser superiores a los del ejecutivo o del judicial.

**Gráfica 3.2. Divulgación en la rama Ejecutiva del Gobierno, 2014**



*Notas:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

La puntuación para México refleja la legislación de 2014 y no ha sido ajustada teniendo en cuenta las nuevas reformas.  
*Fuente:* OECD (2015) *Government at a Glance* (Un Vistazo General al Gobierno).

*Source:* OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).

Existen argumentos a favor de esta diferenciación en requisitos de información para políticos y altos funcionarios. La primera es que se espera que los funcionarios electos sean más transparentes, para que los ciudadanos puedan tomar decisiones más informadas al votar en las elecciones. Además, una vez electo, dicha información puede ser necesaria para evaluar los intereses que pudieran influir en discusiones o decisiones al votar en el Congreso. También podría argumentarse que, dado su poder de decisión, los funcionarios

electos y servidores públicos de alto nivel son más influyentes y corren mayor riesgo de captura o corrupción. La siguiente sección evalúa otros factores de riesgo que pueden justificar dedicar una mayor atención a las declaraciones.

En México, sin embargo, los requisitos para todos los niveles de gobierno son universales. De esto surge la duda de si los requisitos, bajo la nueva LGRA, siguen un enfoque basado en riesgo y tal vez sean demasiado engorrosos para los funcionarios, y si esto puede tener efectos potencialmente perjudiciales para la moral de algunos servidores públicos. De hecho, durante las entrevistas, muchos destacaron preocupaciones respecto a la privacidad y seguridad de la información divulgada. Más aún, la interpretación de algunos funcionarios fue que se creaba una cultura organizacional en la cual se presumía que los servidores públicos eran corruptos. De este modo, la ley puede haber incrementado inadvertidamente los incentivos para omitir o falsear información, disminuyendo el atractivo de trabajar en el sector público y dificultando la contratación o retención del mejor talento. También pone en entredicho la capacidad de los órganos internos de control para detectar, y resolver con eficacia, infracciones a la integridad.

Es más, puede existir confusión, entre los formatos de declaración y las políticas de conflictos de interés, dado que las diferencias no están claramente expresadas en las nuevas políticas. El primero consiste en la declaración de un conjunto predeterminado de información, financiera y no financiera, que pudiera constituir una situación actual de conflicto de intereses (real o aparente), o podría conducir a un conflicto de intereses en el futuro (conflicto de intereses potencial.) Este último se refiere además a que el funcionario informe y resuelva proactivamente las situaciones de conflicto de interés que puedan surgir. Efectivamente, las declaraciones no indican como resolver un conflicto de interés existente, ya que esto corresponde a una normativa independiente de la LGRA, la cual señala que los funcionarios deben notificar todo conflicto, a sus superiores y a los órganos internos de control de un conflicto, y lograr su resolución. Con base en la información contenida en las declaraciones, los órganos internos de control pueden identificar un conflicto de intereses real, pero no tendrán la capacidad de evaluar si los conflictos de interés surgen en un momento determinado.

Existe el riesgo, por lo tanto, que, al revisar las declaraciones, los ciudadanos reporten un conflicto de intereses cuando de hecho este ya haya sido resuelto (ya sea por recusación, desinversión, etc.), ocupando así un tiempo valioso de todos los involucrados y creando innecesariamente sospechas acerca de los funcionarios. Por otra parte, las declaraciones pueden ser de utilidad, para los órganos internos de control, en la detección del enriquecimiento ilícito, pero lo serán menos para la identificación de conflictos de interés.

El Comité Coordinador debe moderar sus expectativas acerca de las declaraciones y centrarse en auditorías y verificaciones basadas en el riesgo (siguiente sección) para maximizar la información lo mejor posible. Además, debe comunicar claramente la política de conflictos de interés, aclarando que, de conformidad con la LGRA, la responsabilidad de presentar, informar y resolver conflictos de intereses sigue recayendo en los funcionarios y administradores, sin necesariamente esperar a completar los formatos de declaración.

***El uso en México de medios electrónicos para recopilar declaraciones es algo positivo, ya que puede incrementar el cumplimiento de los nuevos requerimientos de divulgación y facilitar los controles de verificación. El Comité Coordinador debe apoyarse más en esta solución digital para garantizar verificaciones eficaces, basadas en el riesgo, utilizando bases de datos integradas para un planteamiento consistente en todas las secretarías.***

El artículo 30 de la LGRA requiere que las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos de México sean verificadas tras su presentación. Esto es esencial, ya que es necesario verificar la integralidad y exactitud de las declaraciones de funcionarios, para mantener la integridad del sistema de declaraciones y asegurar que sea una herramienta útil para detectar posibles y reales conflictos de interés y violaciones a la integridad. Si los servidores públicos perciben que datos de las declaraciones probablemente nunca serán comprobados o utilizados, existe el riesgo de que el sistema se deteriore, cayendo un en actividad de simplemente "marcar la casilla" que menoscabe la confianza en el compromiso del gobierno con el sistema de integridad.

La presentación por medios electrónicos es la norma en muchos países de la OCDE, ya que facilita el cumplimiento y permite para una mejor verificación y análisis de los datos. En efecto, puede reducir la carga a los funcionarios, reducir el tiempo de llenado del formato y permitir que la información sea respaldada y/o pre llenada o incorporada desde otras bases de datos. En Argentina, cuando cambiaron las declaraciones, de papel a electrónicas, en el año 2000, la tasa de cumplimiento por parte de servidores públicos se incrementó en un 46%. Las declaraciones electrónicas también pueden mejorar distintos tipos de controles de verificación (véase el Tabla 3.2 abajo), permitiendo la validación automática de recepción, triangulación con otras bases de datos (si las hay vinculadas) y notificación automática de "banderas rojas" (debido a errores, información incompleta, cambios mayores en activos o ingresos, etc.).

**Tabla 3.2. Tipos de controles de verificación en declaraciones patrimoniales y de intereses**

Tipo de control de verificación	Descripción
<b>Verificación básica/preliminar</b>	Asegura si las declaraciones son completas o si hay errores obvios (es decir, valores numéricos introducidos, direcciones válidas, etc.).
<b>Verificación simple</b>	Asegura la consistencia lógica de la información presentada en los formatos de declaración (es decir verificación aritmética, verificación contra años anteriores o modificaciones, y verifica que los activos estén justificados por los ingresos declarados). Las verificaciones sencillas pueden, por lo tanto, detectar conflictos de interés, potenciales o reales, y conducir a auditorías.
<b>Verificación de auditoría</b>	Esta es la más avanzada etapa de verificación. Puede no sólo comprobar información de las declaraciones anteriores, sino también cotejarla contra orígenes de datos "externos", proveídos por instituciones financieras u otras instituciones públicas. Un auditor puede validar la existencia y el valor de los activos, evaluar el estilo de vida, así como solicitar pruebas y testimonios de los servidores públicos y otras personas.

Fuente: OECD (2011a) *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.

El requerimiento en México de presentaciones electrónicas es, por lo tanto, un elemento positivo de su normativa sobre declaraciones, en consonancia con otros países miembros de la OCDE. El artículo 34 de la LGRA señala que las declaraciones patrimoniales y de intereses deben enviarse, por medio electrónico, a las secretarías

correspondientes. El uso de la firma electrónica, si bien complicada de instituir inicialmente, garantiza que las declaraciones sean jurídicamente vinculantes.

Dado el gran número de declaraciones que se recibirán en México, el uso de soluciones digitales, para su verificación y auditoría, será primordial. En efecto, los requisitos universales de declaración ponen en duda la capacidad de los órganos internos de control para monitorear y verificar eficazmente la información presentada. Es cierto que cierta información seleccionada de las declaraciones se hará pública, de conformidad con las leyes mexicanas de privacidad; esto ya es un poderoso incentivo para que los funcionarios presenten información veraz, puesto que millones de "ciudadanos vigilantes" y ONGs podrían presumiblemente poner en entredicho la validez de dichas declaraciones. Sin embargo, y al mismo tiempo, la verificación permanecerá en gran medida en manos de los gobiernos, ya que a menudo es necesario cruzar la información presentada contra la información de las autoridades hacendarias o de las instituciones financieras, a las cuales no tendrá acceso el público. Asimismo, son las entidades de gobierno las que pueden invertir y desarrollar las habilidades especializadas (es decir TI, contabilidad forense, legal y de investigación) para verificar y auditar las declaraciones, así como a aquellos sobre quienes recae la responsabilidad de resolver situaciones de conflictos de interés o de ejercer acción disciplinaria formal. Efectivamente, la LGRA (en su artículo 33) hace responsables, a los servidores públicos, de la integralidad y veracidad de sus declaraciones.

Asimismo, México ha adoptado un enfoque combinado que es, a la vez, descentralizado y centralizado. Es descentralizado en el sentido que los órganos internos de control de las secretarías pueden recopilar y almacenar datos. Es centralizado en el sentido que las entidades federativas pueden acceder a los datos, y consolidarlos, para los propósitos de la Plataforma Nacional, que puede tener menor alcance debido a las leyes nacionales de privacidad. Existe el riesgo, por tanto, de que las políticas y métodos de verificación puedan discrepar entre instituciones, y con el Comité Coordinador, si no se plantea un enfoque estandarizado.

Así, para detectar eficazmente casos de enriquecimiento ilícito o de conflicto de intereses, los órganos internos de control deben adoptar un enfoque de verificación basado en el riesgo y aprovechar al máximo las herramientas digitales. Idealmente, el Comité Coordinador establecería un conjunto de directrices, comunes para todos los órganos internos de control, que garanticen un proceso de verificación de alta calidad, al tiempo que les permitan discrecionalidad para añadir validaciones sectoriales adicionales, en respuesta a las particularidades de sus organismos. Las normas de verificación deben sacar provecho, en la medida de lo posible, del uso de soluciones digitales.

Las siguientes propuestas podrían ser consideradas por el Comité Coordinador:

- **Confirmación automática de recepción para todas las declaraciones.** Las bases de datos de declaraciones deben poder indicar formatos de declaración faltantes, en plazos clave, con su seguimiento por los órganos internos de control. Los organismos podrían considerar notificaciones automáticas (correo electrónico, mensajes de texto) en caso de no cumplir con los plazos de declaración o con la vinculación de declaraciones con otros procedimientos de RH, tales como evaluaciones de desempeño.
- **Comprobaciones básicas, sobre una base aleatoria, para una gran cantidad de declaraciones.** Los controles básicos son relativamente fáciles de realizar, ya que pueden ser programados y llevados a cabo automáticamente. Por lo tanto, se

podría verificar una gran cantidad de declaraciones. Una selección al azar sería un alto incentivo para que los funcionarios declararan información completa y veraz, ya que sería probable que la información fuera verificada.

- **Verificaciones simples sobre la base de riesgos.** Múltiples verificaciones simples también pueden ser programadas automáticamente, aunque, en una etapa posterior, requieran la intervención de un investigador o auditor calificado. De este modo, un menor número de declaraciones puede ser sometido a controles de verificación simples y podría considerarse un enfoque basado en riesgo. El Comité Coordinador debe, por lo tanto, llevar a cabo una evaluación del riesgo, que podría considerar el siguiente:
  - *Definición de puestos de alto riesgo:* funcionarios de contratación pública, funcionarios de hacienda y aduanas, funcionarios encargados de otorgar o extender las licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, así como autoridades financieras, pueden considerarse expuestos a un mayor riesgo de conflictos de interés. Como se mencionó anteriormente, los altos funcionarios y los funcionarios electos podrían estar expuestos también a un riesgo más alto. El Comité Coordinador puede querer establecer una lista definida de puestos de alto riesgo para los órganos internos de control.
  - *Análisis de las quejas de los ciudadanos y otros funcionarios:* el Comité Coordinador y los órganos internos de control pueden desear evaluar y estudiar denuncias recibidas, para identificar sectores, regiones, departamentos y funcionarios, en situación de mayor riesgo, que requieran controles de verificación.
  - *Riesgos identificados a partir de las mismas declaraciones:* el Comité Coordinador puede desear establecer controles de verificación automática para aquellas declaraciones que presenten ciertas tendencias, tales como: presentaciones tardías, incrementos en riqueza, intereses externos mayores, inconsistencias entre declaraciones, etc. Sistemas de TICs pueden ser programados para detectar automáticamente "banderas rojas" como para estos casos, y que pueden ser programados con antelación por los órganos internos de control.

También se deben llevar a cabo auditorías integrales basadas en riesgo, resultantes de verificaciones simples o básicas. El Comité Coordinador podría asimismo establecer normas y directrices para ayudar a los órganos internos de control a observar un umbral mínimo de calidad.

Por último, será fundamental que el Comité Coordinador ayude a establecer acuerdos de intercambio de información con diversas entidades, dentro y fuera del gobierno. Los órganos internos de control pueden necesitar acceso a información de la nómina, así como a información de instituciones financieras y de autoridades fiscales. En lugar de que cada órgano interno de control se ponga en contacto, de manera individual, con estas instituciones, podrían propiciarse acuerdos generales desde un principio.

## **Fortalecimiento de mecanismos institucionales, para garantizar una eficaz integración de las políticas de ética y de conflictos de interés, a lo largo y ancho de la administración pública**

*México podría considerar transformar a los actuales Comités de Ética, de las entidades del sector público, en unidades dedicadas (p. ej. Puntos de Contacto de Integridad) que se concentren específicamente en prevenir la corrupción y promover una cultura de integridad en sus respectivos organismos, en lugar de enfocarse en su cumplimiento.*

Como comentamos en la sección anterior, las leyes, reglamentos y manuales escritos son la base sobre la cual se construyen las políticas de promoción de la ética pública y de gestión de conflicto de intereses. Sin embargo, por sí mismos, aún perfectamente redactados, son insuficientes para garantizar el observancia y eventualmente propiciar una cultura de integridad. Efectivamente, las disposiciones institucionales, que sustentan los marcos jurídicos y de políticas, son un factor importante para asegurar una implementación exitosa, ya que apoyan a la generalización de la integridad y mejoran la coordinación y la cooperación. La experiencia internacional tiende a mostrar que las organizaciones necesitan personas o unidades dedicadas y especializadas, que estén comprometidos con, y finalmente sean responsables de, la implementación y promoción interna de estas políticas. La orientación ética y de conflictos de interés debe asimismo impartirse a un nivel más personalizado e interactivo, y no solo mediante material escrito, en especial para responder, sobre una base ad hoc, cuando los servidores públicos se enfrenten a problemas o dudas específicos.

Respecto a tal disposición institucional, la SFP, como parte de su plan de 8 puntos, renovó los Comités de Ética en cada entidad federativa, aclarando recientemente el papel de éstos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad. Los Comités de Ética (CEPCI) son el enlace oficial y punto de contacto entre la UEEPCI en la SFP y las entidades federativas. Cada entidad CEPCI está encabezada por el Oficial Mayor, como el único miembro permanente, con otros diez miembros elegidos, por periodos de dos años, por colegas en la organización. La composición de los diez elegidos está reglamentada de manera exacta, conforme a diferentes niveles de jerarquía. Actualmente, las responsabilidades de las CEPCIs evolucionan alrededor de tres temas principales:

1. Revisión, implementación y evaluación de los códigos de conducta organizacionales.
2. Promoción de la orientación sobre políticas de integridad, incluyendo capacitación.
3. Recepción y procesamiento de violaciones de la integridad. (Artículo sexto, 6, DOF 20/08/2015).

Entrevistas, realizadas durante la misión de investigación en México, revelaron dos desafíos. En primer lugar, dado que el ser un miembro de la CEPCI consiste en una tarea adicional y no un cargo a tiempo completo, las capacidades y los conocimientos relacionados con las políticas de integridad son insuficientes, tomando en cuenta el alcance y la importancia de las responsabilidades asignadas. En consecuencia, el desempeño real y la dedicación al CEPCI se vuelven dependientes de la motivación individual de sus miembros. Si no hay tiempo suficiente, el trabajo en el CEPCI será siempre la segunda prioridad. Adicionalmente, el Decreto sobre el Código de Ética y Reglas de Integridad no es claro en lo que se refiere a la posición jerárquica en el

organigrama y al presupuesto del CEPCI; no indica claramente su relación con el titular del organismo (es decir, el Secretario), lo que refleja una posible falta de liderazgo y de apoyo por parte de los altos directivos.

En segundo lugar, a pesar de las responsabilidades relacionadas con la prevención, los Comités de Ética ven como su rol principal el hacer cumplir la ley, haciendo hincapié en su responsabilidad de audiencia y decisión ante posibles violaciones al código. Esta observación se añade a los análisis realizados anteriormente, que concluyen que el enfoque de México respecto a la integridad cumple con una relativamente firme orientación al cumplimiento de normas, con vistas a mejorar hacia un enfoque basado en valores y más preventivo. Además, puede llevar a confusión y duplicación con otros canales disponibles para presentar quejas y reportes (véase el capítulo 7 sobre asuntos disciplinarios). Más importante aún, esta función plantea un conflicto con la función de orientación del CEPCI, ya que los servidores públicos pueden sentirse reacios a hablar de los dilemas y problemas que enfrentan si conocen el rol del CEPCI de detectar y sancionar violaciones de la integridad.

De manera crucial, la responsabilidad de promover la ética pública y proporcionar orientación sobre manejo de conflictos de interés debe estar en manos de individuos dedicados y capacitados, quienes deben rendir cuentas de su labor. México debe considerar, por lo tanto, dedicar los recursos y las capacidades necesarias para implementar efectivamente las políticas de integridad a nivel organizacional. Para lograr esto, el Comité de Ética podría transformarse en una unidad claramente integrada en el marco organizacional, que cuente con personal permanente, dedicado y capacitado, y con presupuesto propio para llevar a cabo las actividades propias de su mandato. El titular de la unidad deberá reportar directamente al titular de la entidad y a la UEEPCI de la SFP. Dependiendo del tamaño del organismo, la unidad puede consistir en una sola persona responsable, como es el caso para las personas de contacto para la integridad en Alemania (Recuadro 3.5) o Canadá (Recuadro 3.6).

### **Recuadro 3.5. Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania**

Alemania, a nivel federal, ha institucionalizado las unidades para la prevención de la corrupción, así como una persona responsable dedicada a la promoción de medidas de prevención de la corrupción al interior de una entidad pública. La persona de contacto y un diputado deben ser nominados formalmente. La "Directiva del Gobierno Federal sobre la prevención de la corrupción en la Administración Federal" define a estas personas de contacto y sus tareas como sigue:

- Una persona de contacto para la prevención de la corrupción será nombrada de acuerdo al tamaño y tareas de la agencia. Una persona de contacto puede ser responsable de más de una agencia. Las personas de contacto pueden tener a cargo las tareas siguientes:
  - servir de contacto para el personal y la gerencia de la agencia, sin tener que pasar, si fuera necesario, por los canales oficiales, junto con personas privadas;
  - asesorar a la gerencia de la agencia;
  - mantener informados a los miembros del personal (p. ej. por medio de presentaciones y seminarios programados con regularidad);
  - asistir en la capacitación;
  - monitorear y evaluar cualquier indicación de corrupción;
  - ayudar a mantener al público informado acerca de las sanciones previstas en las leyes de servicio público y de derecho penal (efecto preventivo) sin dejar de respetar los derechos de privacidad de las personas afectadas.

### **Recuadro 3.5. Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania (cont.)**

- Si la persona de contacto tuviera conocimiento de hechos, que conduzcan a la sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción, deberá informarlo a la gerencia de la agencia y hacer recomendaciones para llevar a cabo una investigación interna, acerca de las medidas a tomar para evitar la ocultación, y para informar a las autoridades. La gerencia de la agencia adoptará las medidas necesarias para atender el asunto. Las personas de contacto no tendrán facultades para aplicar medidas disciplinarias; no se dirigirán investigaciones en procedimientos disciplinarios por casos de corrupción.
- Las agencias proporcionarán, a las personas de contacto, con prontitud y de manera exhaustiva, la información necesaria para realizar sus tareas, particularmente en lo que respecta a incidentes de presunta corrupción.
- Para desarrollar sus funciones de prevención de la corrupción, las personas de contacto serán independientes de las consignas. Tendrán el derecho a reportar directamente al titular de la agencia y no podrán ser objeto de discriminación como resultado de sus funciones.
- Aún después de terminar su mandato, las personas de contacto no divulgarán información alguna obtenida referente a circunstancias personales de miembros del personal; sin embargo, puede proporcionar dicha información a la gerencia de la agencia o de personal si tienen una sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción. Los datos de carácter personal serán tratados conforme a los principios de administración de registros del personal.

*Fuente:* Ministerio Alemán Federal del Interior “Rules on Integrity” (“Normas de Integridad”), [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschuere/2014/rules-on-integrity.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschuere/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile).

### **Recuadro 3.6. Canadá: Altos funcionarios de valores y ética del servicio público y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas post-empleo**

#### Altos funcionarios de valores y ética del servicio público

- Los funcionarios de valores y ética apoyan al titular adjunto para garantizar que el organismo ejemplifique los valores del servicio público en todos los niveles de sus organizaciones. El alto funcionario promueve la concientización, la comprensión y la capacidad para aplicar el código entre los empleados y garantiza que existan prácticas de gestión para respaldar el liderazgo basado en valores.

#### Funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas post-empleo

- Los funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas post-empleo son especialistas, en sus respectivos organismos, que han sido identificados para asesorar a los empleados acerca de conflictos de interés y medidas post-empleo (...) del Código de Valores y Ética.

*Fuente:* Treasury Board of Canada Secretariat: [www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html](http://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html).



Es más, México debería considerar limitar el mandato de los Comités de Ética, o de la unidad o cargo que los sustituye, a funciones de prevención, dejando el papel de recibir y procesar quejas y reportes a otras unidades del organismo dedicadas a ello (véanse capítulos 6 y 7 sobre control interno y régimen disciplinario administrativo). Efectivamente, debería proporcionarse orientación en un entorno donde los servidores públicos puedan pedir consejo sin temor a represalias. La unidad responsable del código de conducta debe dedicar tiempo y energía para actualizar, implementar y promover el código (véanse recomendaciones más adelante) y a propiciar una cultura organizacional de integridad.

Actualmente, el UEEPCI, como unidad coordinadora de estas unidades de ética, coordina y actúa como enlace con los CEPCIs en toda la administración, supervisa su trabajo, proporciona herramientas y materiales, apoya con orientación ad-hoc y facilita la capacitación. Adicionalmente, la SFP podría considerar establecer una red entre las distintas unidades de ética, donde pudieran intercambiar buenas prácticas, discutir problemas y desarrollar capacidades.

### **Recuadro 3.7. La Red Canadiense de Conflictos de Interés**

La Red Canadiense de Conflictos de Interés (CCOIN) fue establecida en 1992 para formalizar y reforzar el contacto entre las diferentes agencias canadienses de conflictos de interés. Los Comisionados de cada una de las diez provincias y de los tres territorios, y dos Comisionados del gobierno federal que representan a los miembros del Parlamento y del Senado, se reúnen anualmente para difundir políticas y materiales relacionados, intercambiar mejores prácticas, discutir la viabilidad de políticas e ideas sobre cuestiones de ética.

Fuente: New Brunswick Conflict of Interest Commissioner (2014), *Annual Report Members' conflict of interest Act 2014*, [www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf](http://www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf).

***La Gestión de Recursos Humanos (RH) es particularmente relevante para promover y asegurar la integridad. Bajo el liderazgo de la SFP, México podría considerar institucionalizar una alineación más cercana y una colaboración más estrecha entre los puntos de contacto de integridad, recomendados anteriormente, y las unidades de RH, para asegurar una eficaz incorporación de la perspectiva de integridad en las prácticas de RH***

La ética pública y el manejo de conflictos de interés tienen que ver, directa o indirectamente, con modificar el comportamiento de los recursos humanos de un organismo. Por lo tanto, las políticas de RH son tanto parte del problema como de la solución en la promoción de la integridad en la administración pública. Hablando de manera general, los factores, tales como un alto nivel de politización que implique lealtad, no a la ciudadanía sino al partido o al "patrón" en el poder, una baja cultura de orientación al desempeño, recompensas y sueldos pobres, bajos niveles de seguridad en el empleo, falta de capacitación y profesionalismo, alta rotación de personal, falta de orientación y un tono débil desde la cúpula, son obstáculos para lograr una cultura organizacional abierta, donde el consejo y la asesoría puedan ser solicitados para resolver problemas éticos. Este conjunto de factores puede conducir a oportunidades, y racionalización, de prácticas corruptas y bajos niveles de integridad. Más aún, cuando la rotación de personal es elevada, se puede otorgar menos importancia a la implementación

de una cultura sólida de ética en el trabajo, en la medida en que el personal no conserve su empleo el tiempo suficiente para sentirse comprometido con los valores de integridad pública ni para llevar estas medidas a la práctica.

En México, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), del 2003, ha sido un factor clave para establecer la administración de la función pública con base en el mérito. El SPC expone las tareas a ser incluidas en la ley, así como las respectivas políticas y prácticas de RH, y tiene como finalidad el garantizar la igualdad de oportunidades de acceso al empleo en la administración pública federal, basándose en el mérito, así como desarrollar la administración pública en beneficio de la sociedad (OECD, 2011b). Sin embargo, un desafío permanente para México reside en la falta de homogeneidad en la función pública. En efecto, los empleados del gobierno federal se dividen en dos categorías: afiliación de tipo sindical (*de base*) y nombramiento libre (*de confianza*). Mientras que la contratación *de base* está generalmente reservada al personal administrativo y técnico, e implica un significativo nivel de estabilidad, el nombramiento *de confianza* se utiliza sobre todo para los puestos más altos, con contratos a más corto plazo.

Dada la importancia de los altos cargos, con función de liderazgo en promover y garantizar un alto nivel de integridad, la división entre *de base* y *de confianza* podría representar un obstáculo para promover eficazmente una cultura de integridad a lo largo y ancho de todos los niveles de la administración pública federal. Como consecuencia, muchos países de la OCDE se apoyan en altos funcionarios, tanto en términos de desarrollo individual como de normas, procedimientos y sistemas especiales de gestión, para proporcionar directrices, bajo forma de consejo y asesoría, para que los servidores públicos resuelvan dilemas en el trabajo y posibles conflictos de interés. Los altos funcionarios encarnan y transmiten los valores del servicio público; ponen el ejemplo, en términos de desempeño y probidad, y comunican la importancia de estos elementos, como un medio de salvaguardar la integridad del sector público.

La SFP es responsable del marco del SPC en la administración central. Cada secretaría y organismo participante es responsable de su operación y cuenta con un Comité Técnico responsable de la implementación, operación y evaluación del sistema (OECD, 2011b). La gerencia de RH puede ayudar a asegurar la integridad en la administración pública mediante la incorporación de medidas específicas de integridad en las principales actividades de RH (véase Tabla 3.3). A través de su rol y experiencia técnica en cada una de estas prácticas, y mejorando la coordinación entre las unidades responsables respectivas de la SFP, puede contribuir significativamente a mejorar la cultura de transparencia y promover el estado de derecho. La reciente reestructuración de la SFP, que ubicó a la UEEPCI bajo la unidad responsable de las políticas de RH, ofrece una oportunidad única para promover aún más la incorporación de las políticas de integridad en las políticas de gestión de recursos humanos.

**Tabla 3.3. Incorporación de la integridad en las prácticas de RH**

Prácticas de RH	Incorporación de la integridad
Planeación de recursos humanos	Evaluación de los riesgos para la integridad de diversos puestos y planeación en consecuencia
Entrada	Verificar antecedentes, realizar pruebas de ética, resolver posibles conflictos de interés derivados de empleos anteriores (puertas giratorias), desarrollar descripciones de puestos con consideraciones éticas en mente
Desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades	Capacitación a la medida en políticas de integridad
Evaluación del desempeño	Para administradores: evaluar su desempeño en el manejo de conflictos de interés o dilemas éticos de los empleados; Para empleados: evaluar su adherencia y cumplimiento de las políticas de integridad
Separación del cargo	Monitorear algún potencial conflicto de intereses que surja de la naturaleza del siguiente empleo (es decir, puertas giratorias)

*Fuente:* Elaborado por la OCDE.

Más allá de la necesidad de incluir capacitación en materia de integridad en el proceso de inducción y las políticas de desarrollo profesional de la SFP, las estrategias para la incorporación de integridad en los procedimientos de RH comprenden especialmente dos áreas clave: Evaluaciones del reclutamiento y del desempeño

El proceso de reclutamiento ofrece el primer punto de contacto entre el empleador y los posibles futuros empleados. Idealmente, el empleador desea garantizar, complementariamente a los criterios habituales, que los candidatos sean íntegros y que entiendan, y acepten, los principios y valores éticos del servicio público. Los procedimientos en esta etapa comprenden típicamente verificación de antecedentes, con empleadores anteriores, y de expedientes penales y disciplinarios, pero asimismo implica expresar claramente lo que se espera de los futuros servidores públicos, en términos de valores y comportamiento (véanse Recuadros 3.8 y 3.9).

### **Recuadro 3.8. Procesos de reclutamiento y la integridad – La experiencia de Australia**

En un proceso de reclutamiento, pueden construirse 'filtros' para asegurar que los solicitantes se adecúen a las necesidades del organismo. En Australia, por ejemplo, un organismo analizó asuntos disciplinarios, ocurridos entre nuevos reclutas después de 12 meses en el puesto, e identificó la necesidad de mejorar la gestión de indicadores de integridad en el proceso de selección.

Como resultado, fueron instituidas intervenciones en etapas importantes:

- Una encuesta de preguntas y respuestas fue incluida como parte de la información general para candidatos. Planteaba preguntas acerca del sentir de las personas ante ciertas condiciones e interacciones de trabajo. Con base en una puntuación indicativa, los candidatos eran entonces alentados a pasar a la siguiente etapa o bien a hablar, acerca del puesto, con gente que los conocía bien, antes de proceder a la siguiente etapa. Esto respaldaba el auto filtrado por los candidatos mismos.
- Como parte de la solicitud en línea, se hicieron más preguntas sobre, enfocadas a la integridad, sus antecedentes y experiencias. Por ejemplo, preguntas sobre el trato con la autoridad, culturas diferentes, manejo financiero, etc. Esto proporcionó datos de base para fines comparativos.

### **Recuadro 3.8. Procesos de reclutamiento y la integridad – La experiencia de Australia (cont.)**

- Se solicitó a los candidatos que aprobaron la fase de evaluación técnica que volvieran a responder las preguntas de integridad. Se pidió a expertos que identificaran las discrepancias o anomalías entre los conjuntos de datos y se dio seguimiento individual a estos candidatos. El lapso transcurrido entre la presentación de las preguntas incrementó la validez de los datos.
- Sólo aquellos candidatos que aprobaron, tanto la fase técnica como la de integridad, fueron invitados a entrevistas en persona, que incluían jugar un papel práctico.

El resultado fue una disminución considerable, tanto en temas disciplinarios como en tasas crecientes de retención, en nuevas contrataciones.

*Fuente:* Aportación del Comisionado Australiano al Mérito, de junio de 2016.

A su vez, las evaluaciones habituales de desempeño, llevadas a cabo entre el administrador público responsable y su personal, ofrecen una puerta de entrada importante para las políticas de integridad. México podría aspirar a una mayor participación de los administradores públicos, que tengan responsabilidades de manejo de personal, proporcionándoles capacitación específica y orientación clara sobre cómo ejercer el criterio adecuado ante los casos que les son llevados, cómo identificar el comportamiento no ético mediante discusiones con su personal, cómo promover una cultura de debate abierto y cómo resolver situaciones de conflictos de interés. Las evaluaciones de desempeño pueden ser utilizadas como un punto de anclaje importante para transmitir valores y expectativas, pero generalmente se enfocan solamente en los objetivos anteriores y las metas para el futuro de los empleados.

En estas reuniones, sería útil abordar explícitamente el tema de la ética pública y de los conflictos de interés, más allá de evaluar el desempeño previo en base a aspectos técnicos, estableciendo nuevas metas, así como discutiendo sobre cuestiones de índole general, relativas a la división del trabajo, del trabajo en equipo, etc. Si es tomado en serio, y no como un ejercicio de marcar casillas, un tal debate, llevado a cabo con regularidad, proporcionaría la oportunidad de establecer el tono desde la cúpula. Es más, se podría considerar incluir a la integridad como uno de los criterios para el desarrollo profesional de los servidores públicos.

### **Recuadro 3.9. Comités Consultivos de Selección Independientes, de Australia (ISAC)**

El Comisionado de Protección del Mérito es un funcionario titular estatutario, encargado de revisiones independientes de acciones de empleo, decisiones de promoción y funciones de pago por servicio que respaldan el merecimiento. El Comité Consultivo de Selección Independiente (ISAC) es un ejemplo de función de pago por servicio, utilizado para contratar personal en el Servicio Público Australiano (APS). Para establecer un ISAC, un organismo puede hacer una solicitud al Comisionado de Protección del Mérito.

El papel primordial del ISAC es establecer y llevar a cabo una evaluación imparcial de la relativa habilidad y capacidades de los candidatos. En consulta con el organismo, el ISAC establece la mejor metodología de selección para evaluar a los candidatos. El ISAC considera las habilidades y atributos de los candidatos en relación con las habilidades y atributos necesarios para realizar exitosamente las funciones de la plaza vacante. Lleva a cabo un ejercicio de selección de personal evaluando candidatos, elaborando de informes y haciendo recomendaciones al organismo.

### Recuadro 3.9. Comités Consultivos de Selección Independientes, de Australia (ISAC) (cont.)

Un ISAC es una alternativa al reclutamiento tradicional de la APS, que refuerza la integridad en el lugar de trabajo. La utilización de ISACs presenta varias ventajas para los organismos, incluyendo:

- Soluciones de reclutamiento, basadas en el mérito, que resultan ágiles, rentables y oportunas
- Buena relaciones en el trabajo, a través de procesos de selección transparentes, independientes e imparciales
- Ahorros para los organismos por colocación de personal no sujeto a revisiones para su promoción
- Procedimiento flexible que da cabida a múltiples metodologías de selección
- Reserva de candidatos con merecimientos clasificados por idoneidad relativa
- Permite a los organismos colocar personal en vacantes similares durante un período de 12 meses

Obtener conocimientos expertos en mejores prácticas de selección de personal. Al llevar a cabo el proceso de selección de personal, el ISAC opera bajo el mandato del Comisionado de Protección de Mérito y por lo tanto, es independiente. Un ISAC consta de tres miembros: un coordinador general nombrado por el Comisionado de Protección de Mérito, una persona propuesta por el organismo que solicitó el ISAC, y un tercer miembro, también nominado por el Comisionado. El ISAC trabaja en colaboración con el organismo. Cada miembro firma de una declaración de imparcialidad y emite un juicio independiente sobre los candidatos. El ISAC entonces hace recomendaciones a los organismos sobre la idoneidad de los candidatos.

Existen beneficios concretos en utilizar un ISAC para pequeños grupos de candidatos o para rondas en volumen entre múltiples ubicaciones y conjuntos de habilidades:

Enfoque en el organismo:	Los ISACs ayudan en:
Organismos pequeños y roles especializados con una pequeña selección de candidatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejar las percepciones: Los ISACs garantizan la imparcialidad, integridad y transparencia del proceso.</li> <li>• Proporcionan conocimientos técnicos internos: Los ISACs facilitan diferentes métodos de evaluación para candidatos internos y externos.</li> <li>• Permiten un balance entre las actividades habituales y los conocimientos especializados: Los ISACs permiten que personal del organismo se centre en las actividades principales, sin desviar recursos especializados de la APS.</li> </ul>
Rondas, en grandes volúmenes, entre múltiples ubicaciones y conjuntos de habilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resuelven la complejidad: Los ISACs simplifican el proceso, cuando múltiples candidatos compiten por puestos en distintas ubicaciones y conjuntos de habilidades.</li> <li>• Proporcionan flexibilidad: Los ISACs facilitan una serie de métodos de selección, incluyendo centros de evaluación, preselección en línea y entrevistas tradicionales.</li> <li>• Grupos objetivo: Los ISACs posibilitan el análisis continuo, para detectar sesgos inconscientes.</li> </ul>

Fuente: Australian Public Service Commission, “Independent Selection Advisory Committees”  
[http://www.apsc.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0013/63130/Isacs-DL-leaflet-PRESS-READY-R1.pdf](http://www.apsc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0013/63130/Isacs-DL-leaflet-PRESS-READY-R1.pdf)

## Hacia una cultura de integridad: Creando consenso, concientización y promoviendo el cambio en el comportamiento

***Las revisiones continuas a los Códigos de Conducta son una oportunidad única para crear conciencia, promover la apropiación y crear una "cultura de la integridad" a nivel organismo. México podría aprovechar esta oportunidad diseñando el proceso de revisión de una manera más participativa, de las bases hacia arriba.***

Una característica especial del sistema de integridad mexicano es la de ser de dos capas, de modo que el código de ética general y las reglas de integridad son complementadas por códigos de conducta más específicos, desarrollados y emitidos por cada entidad federativa. Si bien las entidades están en proceso de revisión de los códigos para alinearse a los principios establecidos en el nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad, este sistema de dos niveles existía ya en la administración federal, desde el año 2001, en el contexto del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* y de la primera versión del código de ética federal del 2002 (Acuerdo por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, no. SP/100/0762/02, DOF 31/07/2002).

Adicionalmente al Código de Ética y a una guía o manual en lenguaje sencillo, los códigos ya existentes de conductas a nivel de organismos, que actualmente están siendo revisados, proporcionan una oportunidad única para crear consenso y apropiación, así como orientación clara y relevante para todos los servidores públicos. De hecho, la decisión de México de proporcionar más directrices y códigos a nivel organizacional, garantizando al mismo tiempo que alinee con los principios generales del código de ética, es un paso importante para garantizar la dirección relevante. Así como diferentes organizaciones se enfrentan a diferentes contextos y distinta naturaleza del trabajo, también pueden enfrentarse a dilemas éticos particulares y a situaciones específicas de conflictos de interés. Es encomiable que México haya emitido, en marzo de 2016, una guía para los comités de ética sobre cómo elaborar los códigos de conducta (*Guía para la elaboración del Código de Conducta propio de cada Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de cada Dependencia o Entidad*); la guía destaca explícitamente la importancia de usar un lenguaje llano e incluyente.

Sin embargo, la guía no proporciona orientación sobre el proceso de cómo desarrollar dicho código. La velocidad y el proceso, con los cuales las entidades, a nivel federal, están reformando sus códigos, parecen sugerir un ejercicio de "marcar las casillas", encaminado a cumplir con la tarea más que poner en práctica un enfoque consultivo, de la base hacia arriba, basado en un análisis previo de los riesgos para la integridad particulares de cada organismo, promoviendo discusiones entre los empleados. El elaborar un código a nivel institucional, de manera participativa, es ya un ejercicio importante de concientización y sensibilización. Mediante la participación de los empleados de todos los niveles del organismo, se refuerza el sentido de propiedad del código y de sus valores.

Al reconocer que el proceso de elaboración del código de un organismo es de suma importancia, dicha orientación contribuiría a asegurar una efectiva incorporación de los valores en toda la administración federal. En efecto, los temas de procedimientos y de códigos de conducta de los organismos ofrecen una oportunidad única para perfeccionar las políticas de ética en México, de la base hacia arriba. Si se involucra activamente a los

servidores públicos de un organismo en la elaboración de su propio código, resultará más probable que lo consideren como propio y cumplan con sus lineamientos. Las directrices de la SFP no deben referirse únicamente a los códigos resultantes, asegurando que sean consistentes con el Código de Ética, sino también al proceso de elaborarlos o revisarlos. Según informes, los códigos organizacionales han sido desarrollados en el pasado sin consultar a los funcionarios de los organismos. Por ejemplo, el código de conducta podría prever, en un proceso participativo, la identificación de valores, adicionales a los principios constitucionales, que se consideren relevantes para el organismo específico. Del mismo modo, ejemplos concretos, de relevancia cotidiana, de principios y valores pueden obtenerse de manera eficaz pidiendo a los empleados que contribuyan, en base a sus experiencias. Por último, los códigos de conducta proporcionan una excelente puerta de entrada para personalizar directrices específicas, reconociendo los puestos de riesgo en un organismo, así como las especificidades y realidades de los diferentes sectores, organismos y regiones.

La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI), de la SFP, podría considerar la elaboración de una guía paso a paso, o la actualización de la guía existente antes mencionada, e incluir detalles sobre cómo manejar un proceso de elaboración de códigos de conducta de manera participativa. Adicionalmente, si los recursos lo permiten, la SFP podría llevar a cabo capacitación o asesoramiento ad-hoc en las entidades públicas durante el proceso. Por ejemplo, la orientación puede incluir la manera de diseñar y moderar grupos de enfoque entre empleados de diferentes niveles de la entidad pública, o bien grupos de enfoque con el sector privado y con usuarios, y así obtener una visión externa en la institución. La orientación también puede incluir estrategias de comunicación, haciendo hincapié en la importancia de los diferentes canales, sobre cómo crear un compromiso público (visible), de las autoridades y de los altos directivos, con el código (p. ej. a través de un acto público en el cual los altos directivos firmen el código), así como de estrategias de difusión a empleados y terceros. Finalmente, se puede proporcionar orientación con respecto al monitoreo y evaluación de las medidas adoptadas en relación a los códigos de conducta. Dado que, en muchos organismos, los Comités de Ética son los encargados de desarrollar los códigos, la consideración anterior de crear unidades de integridad dedicadas, que reporten a la alta dirección y a la SFP, respaldará el proceso de coordinación e intercambio de buenas prácticas en la elaboración de los códigos.

Claramente, a través de las directrices dadas por la SFP a las unidades responsables en las diferentes entidades, dicho proceso desarrollaría capacidades internas en esos organismos, de modo que la participación directa de la SFP disminuiría seguramente con el tiempo. Con el fin de aprender y elaborar la guía escrita, y tener claridad con respecto a las peticiones, desafíos y limitaciones usuales, México podría considerar poner a prueba este tipo de desarrollo participativo de los códigos de conducta, en dos o tres secretarías clave. Estas secretarías, junto con la SFP, servirían de buena práctica para dar el ejemplo y ser invitados, por otras entidades, para ayudar a encaminar el proceso.

***La SFP podría considerar incrementar significativamente sus esfuerzos de concientización y capacitación, aprovechando diversos canales y haciendo hincapié en estrategias de comunicación más personalizadas y accesibles***

Un código, por sí solo, no puede garantizar un comportamiento ético. Puede ofrecer orientación escrita sobre el comportamiento esperado, destacando los valores y estándares a que deben aspirar los funcionarios. Pero para aplicarse efectivamente y producir el

cambio deseado en el comportamiento, un código debe ser parte de una estrategia organizacional más amplia, respaldada por un fuerte compromiso de los mandos superiores y acompañada de una política de comunicación fuerte, así como de capacitación y medidas de concientización. Una estrategia de comunicación clara, para crear conciencia con respecto a las políticas de integridad y herramientas disponibles y directrices, idealmente hace uso de diferentes canales de comunicación, tanto existentes e como novedosos.

Desde el 2009 hasta la creación de la UEEPCI, la SFP ha ofrecido un curso muy completo llamado "*curso de legalidad para servidores públicos*" que abarca una serie de temas importantes, incluyendo módulos sobre la importancia del estado de derecho, un módulo para promover la comprensión de porqué un servidor público podría estar violando el estado de derecho, así como un módulo orientado a desarrollar capacidades para resolver situaciones complicadas. El curso fue el resultado de un proyecto conjunto entre la SFP y el Centro Nacional de Información Estratégica (NSIC) en 2009. El UEEPCI se encuentra analizando y revisando este curso. Adicionalmente, la unidad brinda al CEPCI capacitación en ética y manejo de conflictos de interés y se encuentra explorando opciones para la capacitación en línea con instituciones educativas. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a su vez, está ofreciendo un curso sobre "Ética y Valores en la Administración Pública", así como un curso en línea llamado "Responsabilidades del Servicio Público, Vocación, Ética y Valores".

Sin embargo, ninguno de estos cursos es obligatorio y no existe estrategia clara respecto a la elegibilidad ni a su despliegue. Más allá de los cursos y capacitaciones antes mencionados, no existe capacitación específica, o desarrollo de capacidades, sobre ética y manejo de conflictos de interés. La SFP podría considerar, por lo tanto, elaborar una estrategia completa de desarrollo de capacidades de integridad, para la administración pública. Esta estrategia podría abarcar tanto una introducción general, que podría ser una parte obligatoria de la capacitación de inducción, como una capacitación más específica, a la medida de las necesidades o áreas, que podrían ser obligatorias para áreas específicas de riesgo y para los altos directivos.

En primer lugar, todos los nuevos empleados, independientemente de su situación contractual, deben recibir una capacitación de inducción para familiarizarse con la Administración Federal, sus puestos, y los derechos y obligaciones que abarcan también la ética pública y el manejo de conflictos de interés. Esta inducción representa la oportunidad perfecta para establecer el tono, con respecto a la integridad, desde el inicio de la relación de trabajo, explicando principios y valores, así como las normas relativas a la ética pública y a los conflictos de interés. Los elementos más básicos y genéricos de esta capacitación podrían ser implementados a través de módulos de educación a distancia, pero se podría considerar preparar cursos de inducción específicos al organismo, por ejemplo con relación a los códigos de conducta organizacionales que deben implementarse en cada entidad de la administración federal (véase más adelante).



### **Recuadro 3.10. Capacitación de Inducción a la Integridad para Servidores Públicos en Canadá**

En el gobierno de Canadá, la capacitación en materia de integridad, para empleados del sector público, es llevada a cabo en la Escuela del Servicio Público de Canadá. El Secretariado del Consejo del Tesoro trabaja, en estrecha colaboración con la escuela, para desarrollar la capacitación de los empleados en valores y ética. La escuela ha actualizado recientemente el curso de orientación, para servidores públicos, de valores y ética, que es parte de un plan de estudios obligatorio para nuevos empleados. Adicionalmente, el curso es utilizado por departamentos federales como curso de actualización para que los empleados actuales entiendan sus responsabilidades de conformidad con el Código de Valores y Ética del Sector Público. Para garantizar que sea accesible a todos los servidores públicos, el curso está disponible en línea.

El curso se centra en familiarizar a los servidores públicos con la legislación y las políticas relevantes, tales como el Código de Valores y Ética del Sector Público, la Ley de Protección de Divulgación para Servidores Públicos y las Política de Conflictos de Interés y de Post-Empleo. Adicionalmente, los módulos sobre dilemas éticos, bienestar en el trabajo y prevención del acoso están incluidos en el entrenamiento. A través de los cinco módulos diferentes, los servidores públicos no sólo incrementan su conocimiento de los marcos legislativos y las políticas relevantes, sino que también desarrollan habilidades para aplicar este conocimiento como fundamento de sus actividades y deberes cotidianos.

El curso incluye un módulo dedicado al Código de Valores y Ética para el Sector público. El módulo destaca la importancia de entender los valores del sector público federal como el marco para una eficaz toma de decisiones y una gobernanza legítima, así como para preservar la confianza ciudadana en la integridad del sector público. El módulo contiene una sección sobre deberes y obligaciones, donde las responsabilidades de empleados, gerentes o supervisores, y directivos o adjuntos, se describen en detalle. Esta sección también discute el Deber de Lealtad al Gobierno de Canadá, indicando que debe existir un equilibrio entre libertad de expresión y objetividad en el cumplimiento de responsabilidades, ilustrado por un ejemplo de redes sociales. Al final del módulo, dos preguntas son planteadas, para asegurar que los participantes hayan entendido el propósito del Código de Valores y Ética para el Sector Público, así como el fundamento para el cumplimiento de las responsabilidades propias en el sector público.

Un componente innovador de la capacitación en materia de integridad es el módulo sobre dilemas éticos. El propósito del módulo es garantizar la familiarización con el Código de Valores y Ética para el Sector Público, e incluye una serie de herramientas para fomentar la toma ética de decisiones entre los servidores públicos. El módulo informa asimismo a los servidores públicos acerca de los cinco valores centrales del servicio público canadiense – respeto a la democracia, respeto por las personas, integridad, liderazgo y excelencia – incitándolos a pensar sobre la manera de aplicar estos valores en su función diaria. Se identifican las zonas clave de riesgo de conducta no ética, como son soborno, uso indebido de bienes del estado, conflicto de intereses y malversación de fondos públicos, acompañadas de descripciones de estos riesgos en un lenguaje práctico y fácil de entender. Planteando preguntas en tres escenarios diferentes, y solicitando a los participantes indicar los valores del sector público que compitan entre sí, el módulo alienta a los servidores públicos a pensar en la forma en que pueden ser resueltos los conflictos entre estos valores.

*Fuente:* Treasury Board of Canada Secretariat: [www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html](http://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html).

En segundo lugar, México podría considerar desarrollar módulos de capacitación especializado para puestos en riesgo específicos, tales como funcionarios de contratación pública, auditores y funcionarios de aduanas, así como módulos específicos encaminados a reconocer y manejar los conflictos de interés y resolver el dilema ético (véase Recuadro

3.11). Asimismo, México puede promover, mediante la orientación de la UEEPCI, capacitaciones de inducción, específicas a cada organismo, sobre los códigos de conducta en las diferentes entidades. Estas capacitaciones, específicas a cada organismo, podrían basarse en directrices y herramientas más genéricas, adecuándolas a contextos más específicos, con la introducción de ejemplos y casos relacionados con el sector y con los servicios públicos específicos proporcionados por la entidad.

### **Recuadro 3.11. Capacitación en Dilemas en el Gobierno de Flandes (Bélgica)**

En la Capacitación en Dilemas, ofrecido por la Agencia de Empleados Gubernamentales, se presenta a los servidores públicos una serie de situaciones prácticas en las que deben enfrentar una elección ética y no resulta clara la mejor manera de resolver la situación con integridad. El facilitador alienta la discusión entre los participantes acerca de cómo podría resolverse la situación para explorar las diferentes opciones. En este caso, el debate es lo más importante, y no la solución, ya que esto ayudará a los participantes a identificar diferentes valores que pudieran estar en oposición.

En la mayoría de las capacitaciones, el facilitador utiliza un sistema de tarjetas. Explica las reglas y los participantes reciben cuatro 'tarjetas de opción' numeradas 1, 2, 3 o 4. Las tarjetas de 'dilema' son colocadas sobre la mesa. Las tarjetas de 'dilema' describen la situación y ofrecen cuatro opciones de cómo resolver el dilema. En cada ronda, uno de los participantes lee en voz alta el dilema y las opciones. Cada participante indica su elección con las 'tarjetas de opción' y explica la motivación que lo llevó a ella. En seguida, los participantes discuten sobre las diferentes elecciones. El facilitador se mantiene neutral, fomenta el debate y sugiere alternativas de cómo ver el dilema (p. ej. secuencia de eventos, límites de conducta inaceptable).

Un ejemplo de situación de dilema que podría surgir sería:

Soy un funcionario de políticas. El Secretario convoca a una sesión informativa, dentro de la hora siguiente. He estado trabajando sobre este asunto desde hace dos semanas y ya debería haberlo terminado. Sin embargo, la información no está completa. Sigo esperando una contribución, de otro departamento, para verificar los datos. Mi jefe me pide que presente el informe con urgencia, dado que el jefe de gabinete ya ha hecho un llamado. ¿Qué debo hacer?

- Enviar el informe y no mencionar la información faltante.
- Enviar el informe, pero mencionar que no se debe tomar ninguna decisión basado en él.
- No enviar el informe. Si alguien pregunta por él, culparé al otro departamento.
- No enviar la información, inventar un pretexto y prometer enviar el informe al día siguiente.

Otras situaciones de dilema podrían cubrir los temas de Conflictos de interés, ética, lealtad, liderazgo etc. Las capacitaciones y las situaciones utilizadas pueden apuntar a determinados grupos o entidades.

Por ejemplo:

Usted se desempeña en el Órgano Interno de Control y se le solicita ser orador invitado en un programa de capacitación, organizado por los mandos superiores de un sector que se encuentra dentro de su ámbito de responsabilidad. Se le pagará bien, hará algunos contactos útiles y aprenderá de dicha experiencia.

*Fuente:* Página web del Gobierno Flamenco, <https://overheid.vlaanderen.be/omgaan-met-integriteitsdilemmas> (en holandés).

***La concientización acerca de los Códigos no debe limitarse a los servidores públicos. México podría considerar la posibilidad de personalizar las estrategias de comunicación para informar, a los actores clave de las instituciones, acerca de la ética y las normas de conflictos de interés a las que están comprometidos los funcionarios***

La adopción de un código de conducta conlleva un aspecto de comunicación, tanto interno al organismo como externo con la sociedad, ya que envía una fuerte señal de que el organismo se compromete a observar los más altos estándares de integridad y que espera un comportamiento ético de todos sus empleados. El Principio 4, de la recomendación de la OCDE sobre integridad pública (OECD 2017), también hace un llamado a "comunicar los valores y normas del sector público, internamente en los organismos del sector público y externamente al sector privado, la sociedad civil e las personas, pidiendo a estos asociados respetar esos valores y normas en sus interacciones con los servidores públicos".

Efectivamente, la comunicación externa de los códigos de conducta puede apoyar a actores clave en su compromiso con la integridad. La administración pública no está aislada de la sociedad, y muchas violaciones de ética implican a personas ajenas, o incluso son solicitadas por ellas. El papel de los actores externos, en especial los usuarios de servicios públicos y el sector privado, es fundamental para mantener la integridad de las operaciones gubernamentales. La comunicación del código de conducta, y de los valores éticos, del sector público puede ser una herramienta eficaz para informar, a los usuarios y proveedores de los servicios públicos federales, acerca de la ética y los códigos de conducta. Debe ponerse énfasis, tanto en sus derechos como en su deber de atenerse a las normas.

Por ejemplo, una tendencia creciente, en los países miembros de la OCDE, es la de comunicar, a lo largo y ancho del sector privado, los valores y la ética a los que debe adherirse el funcionario (véase Recuadro 3.12). En Canadá, el Código de Conducta para los funcionarios de adquisiciones aplica tanto para servidores públicos como para proveedores; en consecuencia, los proveedores deben tomar consciencia de la conducta que les es requerida en el código. Cada entidad pública en México podría considerar la posibilidad de comunicar su código de conducta a los usuarios de sus servicios, a los proveedores del sector privado y a otras partes interesadas de la institución. Por ejemplo, el código de conducta podría ser desplegado públicamente en salas de espera, incluido en las bases de licitación u otras convocatorias, o bien enviado de manera general a todos los proveedores (Instituto para la Auto Gobernanza Local 2003). Como se sugirió en el capítulo 2, esto podría llevarse a cabo a través del Consejo Asesor de representantes del sector privado en el SNA, o como parte de una estrategia más amplia del SNA en el desarrollo de la integridad en la sociedad en general.

Crear conciencia externa de los compromisos de integridad de los servidores públicos también puede ser una herramienta útil para empoderar a la sociedad a exigir que los funcionarios rindan cuenta de sus acciones, así como para aumentar la confianza institucional. La integridad de la sociedad puede, en parte, ser influenciada por las percepciones que los ciudadanos tengan de las acciones de los servidores públicos, dado que éstos últimos, quienes son vistos como corruptos y no dignos de confianza, pueden tener un impacto negativo sobre la integridad general de la sociedad. Si, por el contrario, los servidores públicos comunican sus responsabilidades de integridad, y deben responder por su aplicación activa, pueden demostrar a la sociedad que son dignos de confianza, y así influir positivamente en la integridad de la sociedad.

### **Recuadro 3.12. Normas Éticas para Proveedores de los Servicios Públicos en el Reino Unido**

La Comisión de Normas en la Vida Pública (CSPL) es un órgano consultivo no-departamental patrocinado por la Oficina del Gabinete y tiene la función específica de asesorar al Primer Ministro en estándares éticos en toda de la vida pública en el Reino Unido. También supervisa e informa sobre cuestiones relativas a las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos.

En 1995, la CSPL estableció los Siete Principios de la Vida Pública, con revisiones realizadas en 2013. Originalmente responsable de asesorar en asuntos relacionados con el sector público, el mandato de la CSPL fue esclarecido en el 2013 para que su competencia incorporara también a todos los involucrados en la prestación de servicios públicos. En sí, los Siete Principios de la Vida Pública son aplicables a todos los que provean servicios públicos, incluyendo terceros del sector privado o voluntario. Estos siete principios sirven de base para el marco de normas éticas para quienes trabajen en el sector público y con el sector público.

1. Desinterés: los titulares de cargos públicos deben actuar únicamente en términos del interés público
2. Integridad: los titulares de cargos públicos deben evitar caer bajo ninguna obligación hacia personas u organizaciones que pudieran tratar de influir en su trabajo. No deben actuar o tomar decisiones para obtener ganancias financieras u otros beneficios materiales, para sí mismos, su familia o sus amigos. Deben declarar y sobresolar cualquier interés y relación.
3. Objetividad: los titulares de cargos públicos deben actuar y tomar decisiones de manera imparcial, justa y basada en el merecimiento, utilizando la mejor evidencia y sin discriminación ni prejuicios.
4. Rendición de cuentas: los titulares de cargos públicos son responsables, ante el público, de sus decisiones y acciones y deben someterse a los controles necesarios para ello.
5. Apertura: los titulares de cargos públicos deben actuar y tomar decisiones en forma abierta y transparente. No deben ocultar información al público, a menos que existan razones claras y legales para hacerlo.
6. Honestidad: los titulares de cargos públicos deben ser veraces
7. Liderazgo: los titulares de cargos públicos deben hacer patentes estos principios en su propio comportamiento. Deben activamente promover, y sólidamente apoyar, los principios y estar dispuestos a desafiar comportamientos indebidos, dondequiera que ocurran.

A raíz de la inclusión de terceros proveedores en su mandato, la CSPL llevó a cabo una investigación con miembros, tanto del sector público como del privado, involucrados en la prestación de servicios, con el fin de entender sus expectativas acerca de los principios y estándares éticos en la prestación de servicios públicos. Cinco hallazgos clave resultaron de la investigación de la CSPL:

### Recuadro 3.12. Normas Éticas para Proveedores de los Servicios Públicos en el Reino Unido (cont.)

1. El público quiere normas éticas comunes a todos los tipos de proveedor, independientemente del sector, respaldadas por un código de conducta.
2. "Cómo" se entrega el servicio es tan importante para el público como "lo que" se entrega, con un enfoque en la personalización y en una definición de calidad basada en la utilización.
3. Los puntos de vistas del público y de las partes interesadas, sobre lo que debe constituir estándares éticos, están ampliamente alineados con los Siete Principios de Vida Pública.
4. Los comisionantes esperan que los proveedores se ajusten a los estándares éticos, pero raramente lo expresan.
5. Los comisionantes desean orientación sobre cómo incorporar estándares éticos en el proceso de comisionamiento y contratación.

Utilizando la base de evidencias, y a partir de los mecanismos existentes, el informe establece un marco de alto nivel requerido para soportar estos estándares y proporcionar el aseguramiento necesaria, en torno a:

- Liderazgo y gobernanza fundamentados en principios.
- Un código de conducta idóneo.
- Una cultura de diálogo y desafío.
- Claridad en rendición de cuentas y transparencia.
- Capacidad ética.

A raíz de la publicación del informe, la CSPL ha compartido sus hallazgos con proveedores de servicios públicos, como el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad, y el Foro de la Industria. Adicionalmente, la CSPL llevó a cabo dos seminarios con la Asociación de Servicios de Negocios, para discutir medidas internas prácticas de organización y ofrecer altos estándares éticos en los servicios públicos, así como un taller con el grupo industrial Whitehall sobre el desarrollo de una cultura ética en las organizaciones.

En diciembre de 2015, la CPSL publicó un documento guía, para proveedores de servicio público, que identifica ejemplos prácticos de las medidas que comisionados y proveedores pueden usar para apoyar altos estándares éticos.

*Fuente:* CPSL (2015a), *CSPL Annual Report 2014-2015 and Business Plan 2015-2016*, Committee on Standards in Public Life, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/447604/CSPL\\_Annual\\_Report\\_2015.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447604/CSPL_Annual_Report_2015.pdf).

CPSL (2015b), *Ethical Standards for Providers of Public Services: Guidance*, Committee on Standards in Public Life, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/481535/6.1291\\_CO\\_LAL\\_Ethical\\_standards\\_of\\_public\\_life\\_report\\_Interactive\\_2\\_.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481535/6.1291_CO_LAL_Ethical_standards_of_public_life_report_Interactive_2_.pdf).

CPSL (2014), *Ethical Standards for Providers of Public Services*, Committee on Standards in Public Life, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336942/CSPL\\_EthicalStandards\\_web.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf).

***México podría considerar poner a prueba mecanismos de control, basados en observaciones surgidas de investigaciones en ciencias de la conducta, y considerar intensificar las intervenciones que resulten exitosas.***

El enfoque convencional actual para prevenir la corrupción y fomentar la integridad, se basa, de manera amplia, en un modelo tradicional de elección racional, en el cual las personas maximizan sus intereses mediante un proceso de toma de decisiones basado en un análisis de costo beneficio de las alternativas, generalmente a través de la lente de un enfoque Principal-Agente-Cliente y excluyendo aspectos psicológicos. Debido a ello, las recomendaciones normativas generalmente hacen hincapié en la importancia de incrementar los costos y reducir los beneficios de un comportamiento inadecuado, mediante control y sanciones. Tienen por objeto reducir la discrecionalidad de los tomadores de decisiones, para disminuir sus posibilidades de conducta indebida, o, por lo menos, gestionar los riesgos que surjan, mediante reglamentaciones de conflictos de interés o proporcionando directrices del comportamiento esperado, mediante códigos de ética o conducta.

Sin embargo, crecen las discusiones respecto a lo que en ocasiones se percibe como falta de efectividad y de impacto de estas medidas tradicionales. De manera más intrigante, como ya fue discutido con anterioridad en el contexto del Protocolo de Contrataciones Públicas, ciertas medidas y políticas típicas podrían ser contraproducentes; surgen dudas de si los costos de estas medidas no superan a los supuestos beneficios (véase, por ejemplo, Anechiarico y Jacobs, 1996). A su vez, la investigación teórica y empírica ha ayudado a avanzar en la comprensión de la toma real de decisiones, más allá de modelos de elección racional. En especial, el campo de economía del comportamiento, psicología y ética experimental ha visto un incremento en la evidencia experimental, tanto en el laboratorio como en el campo, el cual empieza a conformar un ente de regularidades, relevantes para enmarcar nuestro pensamiento hacia enfoques innovadores y más eficaces de integridad y combate a la corrupción (Serra y Wantchekon, 2012; Lambsdorff, 2012 y 2015; Boehm et al., 2015).

México podría considerar poner a prueba algunas medidas innovadoras, en área concretas como:

- **Incorporar "recordatorios morales" a los procesos clave de toma de decisiones:** Experimentos han demostrado la importancia de "recordatorios éticos" al momento mismo de tomar decisiones. Si bien, en el mejor de los casos, la evidencia del impacto de la capacitación ética y la mera existencia de códigos de conducta son dispares, pequeños recordatorios acerca del comportamiento correcto tienen un impacto medible en la probabilidad de hacer trampa (Ariely, 2012 y Recuadro 3.13). Una medida normativa concreta, que pudiera derivarse de esta evidencia experimental, incluiría, por ejemplo, un renglón que sería ratificado por el funcionario de adquisiciones, justo antes de aprobar un contrato. Este renglón diría "Tomo la siguiente decisión de conformidad con los más altos estándares profesionales y éticos". Al firmar, el funcionario de adquisiciones implícitamente vincula su nombre a un comportamiento ético.

### Recuadro 3.13. Cómo medir el engaño

Existen posibilidades de medir el engaño a través de diseños experimentales (Ariely, 2012, o Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2012). Antes de implementar o reformar políticas innovadoras de integridad, dirigidas a reducir el comportamiento deshonesto, un país podría aplicar estos diseños experimentales para medir la "línea de base del engaño" de una organización o grupo.

Por un lado, los experimentos podrían indicar al país si existen áreas donde el engaño sea más común que en otras y, en consecuencia, enfocar las políticas hacia estas áreas. Por otro lado, la línea de base permitiría al país contar con un indicador concreto que mida si las políticas de prueba tuvieron el impacto deseado, antes de considerar extenderlas.

*Fuente:* Ariely, D. (2012), *The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone—especially ourselves*, Harper, New York.

Fischbacher, U. and F. Föllmi-Heusi, F. (2012), "Lies in Disguise. An experimental study on cheating", Research Paper Series Thurgau Institute of Economics and Department of Economics no. 40, University of Konstanz.

- **Abordando la dinámica social:** Así como liderar con el ejemplo es importante, y como subrayamos anteriormente, el ejemplo de comportamiento deshonesto en algunas personas puede influir en el comportamiento de las demás. Por un lado, los experimentos han demostrado que si quien se porta mal es miembro de un mismo grupo, en este ejemplo tiende a ser seguido por otros; si es un miembro de un grupo rival, el efecto es el contrario y los participantes se comportan más honestamente que en el grupo de control (Gino et al., 2009). Por otro lado, se ha demostrado que la erosión del comportamiento ético es aceptable para un grupo si se produce gradualmente (Gino y Bazerman, 2009). Esto sugiere que una organización puede resbalar hacia la corrupción, sin que nadie se percate de ello y, por lo tanto, sin que nadie lo denuncie. Desde una perspectiva normativa, esto sugiere, como en la "teoría de las ventanas rotas", que es preferible reaccionar ante el comportamiento indebido, incluso para acciones pequeñas y aparentemente insignificantes, ya que pueden ser el inicio de un derrotero hacia comportamientos más graves y aceptados, creando así un círculo vicioso. Reaccionar, sin embargo, no significa necesariamente aplicar sanciones estrictas. Esto destaca también, una vez más, la importancia de hacer visible las "historias de éxito ético", para fomentar una dinámica positiva en el organismo: lo "bueno" debería ser más visible que lo "malo".
- **Mejorar el ambiente de trabajo:** Resultados experimentales indican que crear un ambiente limpio y resplandeciente puede inhibir, por lo menos en cierta medida, el comportamiento corrupto. Se ha demostrado que la mera presencia de un aroma asociado con "limpieza" conduce a mayor conducta prosocial (Liljenquist et al., 2010). Estos resultados podrían ser utilizados como un argumento adicional para impulsar oficinas más limpias, que sean más transparentes y acogedoras para los trabajadores. Evidencia anecdótica de Cali, Colombia, parece confirmar esto: después de reorganizar y renovar las oficinas del Ayuntamiento, los funcionarios eran al parecer más amigables, mejor vestidos y más puntuales; tendría que investigarse si esto tuvo un efecto solamente en el corto plazo.

Para probar, evaluar y ajustar este tipo de medidas, se recomienda utilizar un diseño riguroso y una evaluación de impacto. Estas pruebas proporcionan una base de evidencia para medidas más efectivas y enfocadas. Las evaluaciones de impacto rigurosas se enfrentan con el problema de la hipótesis de contraste: después de introducir una intervención y comparar un cambio observado contra la línea de base determinada antes de la intervención, es difícil determinar la medida en que el cambio es atribuible únicamente a la intervención. Como es el caso para el procedimiento utilizado en la medicina basada en evidencia, esta relación causal puede ser determinada mediante grupos de tratamiento y grupos de control. Al aplicar aleatoriamente la medida innovadora a un grupo de tratamiento, y observar cambios, en comparación con un grupo control al que no le ha sido aplicada la medida, es posible llegar a conclusiones más confiables respecto a la efectividad esperada de estas medidas. Por supuesto, tal procedimiento necesita ser diseñado cuidadosamente, desde el principio, y puede requerir asesoría para la asignación aleatoria y la identificación de indicadores adecuados, pero no necesariamente tendrá un costo elevado y puede ser implementado fácilmente. Por ejemplo, el equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido ha elaborado una guía sobre cómo diseñar ensayos controlados aleatorios (BIT, 2013). Así, los responsables de formular políticas podrán contar con una base de evidencia más sólida y podrán justificar extender las intervenciones innovadoras con mayor confianza en los resultados esperados.

### Resumen de propuestas de acción

- La SFP debe considerar simplificar el Código de Ética reduciendo el número de valores que en él aparecen.
- La SFP debe considerar la eliminación de las Reglas de Integridad del Código de Ética y desarrollar, con base en estas normas y edificando sobre ellas, un Manual o Guía para la Administración Pública Federal, más integral, en lenguaje simple y con series de ejemplos, dirigido a los servidores públicos en todos los niveles.
- Los códigos de conducta de los organismos deben ser redactados de una manera que claramente identifique su vínculo con el Código de Ética y la LGRA.
- El Comité Coordinador debe aclarar que los requisitos de presentación de declaraciones de intereses no exime a los funcionarios de las responsabilidades de informar proactivamente y resolver, de manera transparente, las situaciones reales, potenciales y aparentes de conflictos de interés que puedan surgir.
- Las bases de datos de las declaraciones deben estar interconectadas, para facilitar la validación y la auditoría de la información proporcionada.
- La validación y auditoría de las declaraciones deberán realizarse sobre una base de posibilidad de riesgo.
- Las sanciones aplicadas conforme al Código de Ética y a las Reglas de Integridad, así como a los códigos de conducta de los organismos, deben ser reportadas a la Unidad de Ética de la SFP para ser analizadas y publicadas, y para garantizar que las sanciones sean adecuadas y consistentes en todas las secretarías.
- Las directrices para el manejo de conflictos de interés deberán ser actualizadas de conformidad con la próxima Ley General de Responsabilidades Administrativas.



- El Comité Coordinador debe garantizar claridad entre las declaraciones de interés y las políticas de conflictos de interés.
- El Comité Coordinador debe establecer directrices basadas en el riesgo, para verificar y auditar las declaraciones, aprovechando las herramientas informáticas e integrando las bases de datos en la medida de lo posible.
- La SFP debe asegurar que las directrices se conviertan en un documento vigente, actualizado con regularidad y efectivamente difundido y utilizado en toda la administración pública.
- México debe considerar transformar a los actuales Comités de Ética, de las entidades del sector público, en unidades dedicadas (p. ej. Puntos de Contacto de Integridad) que se concentren específicamente en prevenir la corrupción y en promover una cultura de integridad en sus respectivos organismos, en lugar de enfocarse en su cumplimiento
- Se debe establecer una red, entre los Comités de Ética (o futuros Puntos de Contacto de Integridad) para permitir el intercambio de buenas prácticas, discutir problemas y desarrollar capacidades. La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI) de la SFP, como unidad coordinadora de estas unidades de ética, podría facilitar dicha red.
- México podría considerar institucionalizar una alineación más cercana, y una colaboración más estrecha, entre los puntos de contacto de integridad, recomendados anteriormente, y las unidades de RH, para asegurar una eficaz incorporación de la perspectiva de integridad en las prácticas de RH
- La Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI) debe considerar la elaboración de una guía paso a paso, o la actualización de la guía existente antes mencionada, e incluir detalles sobre cómo manejar un proceso de elaboración de códigos de conducta de manera participativa.
- La SFP debe considerar el desarrollo de una estrategia clara de desarrollo de capacidades de integridad, para la administración pública, que abarque tanto una introducción general, que podría ser parte de los cursos de inducción, como capacitación más específica adaptada a las necesidades o a las áreas.
- México debe considerar la posibilidad de personalizar las estrategias de comunicación para informar, a los actores clave de las instituciones, acerca de la ética y las normas de conflictos de interés a las que están sujetos los funcionarios.
- México podría considerar poner a prueba mecanismos de control, basados en observaciones surgidas de investigaciones en ciencias de la conducta, y considerar intensificar las intervenciones que resulten exitosas.

## Referencias

- Anechiarico, F. and J.B. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press.
- Ariely, D. (2012), *The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone—especially ourselves*, Harper, New York.
- BIT (2013), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, Behavioural Insights Team, London, [www.behaviouralinsights.co.uk/publications/test-learn-adapt-developing-public-policy-with-randomised-controlled-trials/](http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/test-learn-adapt-developing-public-policy-with-randomised-controlled-trials/).
- Boehm, F., C. Isaza and M. Villalba Díaz (2015), “Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?” *Revista OPERA* 17, pp. 105-126.
- CPSL (2015a), *CSPL Annual Report 2014-2015 and Business Plan 2015-2016*, Committee on Standards in Public Life, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/447604/CSPL\\_Annual\\_Report\\_2015.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447604/CSPL_Annual_Report_2015.pdf).
- CPSL (2015b), *Ethical Standards for Providers of Public Services: Guidance*, Committee on Standards in Public Life, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/481535/6.1291\\_CO\\_LAL\\_Ethical\\_standards\\_of\\_public\\_life\\_report\\_Interactive\\_2.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481535/6.1291_CO_LAL_Ethical_standards_of_public_life_report_Interactive_2.pdf).
- CPSL (2014), *Ethical Standards for Providers of Public Services*, Committee on Standards in Public Life, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336942/CSPL\\_EthicalStandards\\_web.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336942/CSPL_EthicalStandards_web.pdf).
- Fischbacher, U. and F. Föllmi-Heusi (2012), “Lies in Disguise. An experimental study on cheating”, *Research Paper Series*, Thurgau Institute of Economics and Department of Economics no. 40, University of Konstanz.
- German Federal Ministry of the Interior (n.d.), *Rules on Integrity*, Federal Ministry of the Interior, Berlin, [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-on-integrity.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile).
- Gino, F. and M.H. Bazerman (2009), “When misconduct goes unnoticed: The acceptability of gradual erosion in others’ unethical behaviour”, *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol. 45/4, pp. 708-719.
- Gino, F., S. Ayal and D. Ariely (2009), “Contagion and Differentiation in Unethical Behavior”, *Psychological Science*, Vol. 20/3, pp. 393-398.
- Lambsdorff, J. (2015), *Preventing Corruption by Promoting Trust – Insights from Behavioral Science*, Nr. V - 69 – 15, University of Passau, Diskussionsbeitrag.

- Lambsdorff, J. (2012), “Behavioral and Experimental Economics as a Guidance to Anticorruption”, in Serra, D. and L. Wantchekon, *New Advances in Experimental Research on Corruption Research in Experimental Economics*, Volume 15, Emerald Group Publishing Limited.
- Liljenquist, K., C.B. Chen-Bo Zhong and A.D. y Galinsky (2010), “The Smell of Virtue: Clean Scents Promote Reciprocity and Charity”, *Psychological Science*, Vol. 21/3, pp. 381-383
- Ministry of Public Administration Ethics Code and Rules of Integrity, February 2017 [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188655/ReglasdeIntegridadParaEjercicioFuncionPublica.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188655/ReglasdeIntegridadParaEjercicioFuncionPublica.pdf).
- National Audit Office (2015), *Conflicts of Interest: Report by the Comptroller and Auditor General*, National Audit Office, London, [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Conflicts-of-interest.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Conflicts-of-interest.pdf).
- New Brunswick Conflict of Interest Commissioner (2014), *Annual Report Members’ conflict of interest Act 2014*, [www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf](http://www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf).
- OECD (2017), *OECD Recommendation on Public Integrity*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm](http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm).
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- OECD (2011a), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
- OECD (2011b), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>.
- OECD (2009a), “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation”, *Global Forum on Public Governance*, 4-5 May, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, GOV/PGC/GF(2009)1, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>.
- OECD (2004), "The Experiences of OECD Countries", in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-4-en>.
- Serra, D. and L. Wantchekon (2012), *New Advances in Experimental Research on Corruption Research in Experimental Economics*, Volume 15, Emerald Group Publishing Limited.
- Stevens, B. (2008), “Corporate Ethical codes: Effective instruments for influencing, behaviour”, *Journal of Business Ethics*, pp. 601-609.

### Referencias adicionales de interés

- Camerer, C. (2003), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*. Princeton University Press
- Charness, G. and M. Sutter (2012), “Groups Make Better Self-Interested Decisions”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26/3, pp.157–76.

- Falk, A. and M. Kosfeld (2006), “The Hidden Costs of Control”, *The American Economic Review*, Vol. 96/5, pp. 1611-1630
- Li, Sha, C. Bühren, B. Frank and H. Qin (2015), “Group Decision Making in a Corruption Experiment: China and Germany Compared”, in *Special Issue on Corruption at the Grassroots-level*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. Edited by Johann Graf Lambsdorff and Günther Schulze 235/2:207-27.
- Schikora, J. (2010), Bringing the Four-Eyes-Principle to the Lab [Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010], Disponible en [www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37465](http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37465) (consultado el 29 Noviembre 2015).
- Schulze, G.G. and B. Frank (2003), “Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility”, *Economics of Governance*, Vol. 4, pp.143–160.

## *Anexo 3.1.*

### Regalos a funcionarios: Reglamento genérico

#### Definiciones

"**Código de ética**", de un organismo público, significa el código de ética aprobado de la secretaría, dependencia u organismo interesado.

"**Valor actual de mercado**", de un regalo, significa el valor real de mercado del regalo, en el día en que se recibe.

"**Regalo**" incluye:

- a) un regalo de esparcimiento, hospitalidad, viaje u otro tipo de beneficio de valor significativo; y
- b) el regalo de cualquier artículo de gran valor, ya sea de naturaleza consumible u otra, incluyendo, por ejemplo, artículo de exposición, reloj, péndulo, libro, mueble, estatuilla, obra de arte, joya, equipo, ropa, vino/licor o artículo personal que contengan metales preciosos o piedras.

#### Significado de "regalo declarable"

1. Un "regalo declarable" es:
  - a) cualquier regalo hecho a un funcionario por una organización, agencia o entidad del sector privado, o
  - b) cualquier regalo hecho a un funcionario por una persona privada.
  - c) cuando el valor actual de mercado del regalo supera el "umbral de regalo declarable" \*

\* Cantidad límite a ser seleccionada conforme a la intención de la norma según determine el reglamento

2. Un regalo recibido por un funcionario, proveniente de un pariente, amigo personal o familiar, a título privado y de acuerdo con la costumbre social normal (como en un cumpleaños, matrimonio, fiesta religiosa, etc.), o un regalo de cualquier fuente en reconocimiento de servicio, logro profesional o retiro), no es un regalo declarable. Esto no limita el alcance del código de ética de un organismo público, en la medida que dicho código prevé el declarar un regalo de un valor menor al umbral de regalos declarables.
3. Cuando un funcionario reciba más de un regalo de la misma persona, en el lapso de un año fiscal, si el valor actual de mercado de todos los regalos así recibidos supera el umbral de regalos declarables aplicable al final del año, cada uno de los regalos recibidos será por lo tanto declarable.

4. Si una entidad da más de un regalo a la misma persona, en el lapso de un año fiscal, y si el valor actual de mercado de todos los regalos supera el umbral de regalos declarables, cada uno de los regalos será por lo tanto declarable.

### **Regalos declarables a ser tratados como activo físico o material**

5. Todo regalo declarable, recibido por un funcionario, debe ser tratado como activo contabilizable de la entidad pública.
6. La entidad pública puede disponer de los regalos declarados, después su registro, como mejor lo determine.

### **Regalo declarado y contabilizado**

7. El funcionario que reciba un regalo declarable debe completar una declaración:
  - a) dentro de los 14 días posteriores a que el regalo se convierta en declarable porque supera el "umbral de regalo declarable", o
  - b) para otro regalo declarable, dentro de los 14 días posteriores a la recepción del regalo.
8. En el caso de regalos declarables, el funcionario debe, tan pronto como sea posible:
  - a) poner el regalo a disposición del organismo público del funcionario; y por consentimiento, puede:
  - b) pagar al organismo:
    - i. por los regalos que son declarables porque superan el umbral, una cantidad igual a la diferencia entre el valor total de mercado actual de los regalos y el umbral de regalos declarables para cada regalo, o
    - ii. por cualquier otro regalo declarable, una cantidad igual a la diferencia entre el valor de mercado actual del regalo y el umbral de regalo declarables.
9. El párrafo 1 anterior no limita el alcance del código de ética de un organismo público, en la medida que dicho código prevé la notificación de todo regalo declarable en un período menor a 14 días.

### **Registro de regalos declarables**

10. La entidad pública deberá llevar un registro de regalos declarables recibidos por cualquiera de sus funcionarios.
11. El registro debe incluir información acerca de cada uno de los siguientes elementos:
  - a) la fecha en que el regalo declarable fue recibido por el funcionario.
  - b) las personas y circunstancias involucradas en dar y recibir el regalo.
  - c) una descripción detallada del regalo, incluyendo su valor de mercado actual y la base para la valoración.
  - d) la aprobación para recibir el regalo, si es pertinente, y
  - e) la fecha en que el regalo fue puesto a disposición de la entidad y el paradero actual del regalo, o

- f) si el funcionario está autorizado a conservar el regalo:
- g) la fecha y el importe del pago hecho por el regalo, conforme al párrafo 8 (b).
- h) si el regalo es enajenado:
  - i. la facultad para enajenar;
  - ii. la fecha y el método de enajenamiento;
  - iii. el nombre y la ubicación del beneficiario; y
  - iv. los ingresos, si los hubiere, derivados del enajenamiento.





## Capítulo 4.

### Hacia un Enfoque de “Sociedad en su Conjunto” para la Integridad en México

*El impulso motor detrás del Sistema Nacional Anticorrupción de México ha sido el fortalecimiento de la resiliencia de las instituciones públicas y de los funcionarios ante la corrupción. Sin embargo, cuando ocurren violaciones de la integridad entre ciudadanos y empresas, y cuando la sociedad muestra un alto nivel de tolerancia hacia la corrupción, el impacto de leyes estrictas y de disposiciones institucionales bien diseñadas puede ser limitado. El Gobierno, por sí solo, no puede erradicar la corrupción; la participación activa de la sociedad en su conjunto, en la promoción y adopción de las normas sociales para la integridad, es crucial para prevenir eficazmente la corrupción. Los ciudadanos y las empresas deben esperar integridad no sólo de su gobierno e instituciones, sino también entre sí. Para dar sólo un ejemplo, así como el gobierno no debe solicitar o aceptar sobornos, ni los ciudadanos ni las empresas deben aceptar pagarlos. El capítulo inicia explorando los niveles de integridad en la sociedad mexicana, de acuerdo a los datos disponibles para determinados sectores, y presenta recomendaciones para promover las normas sociales de integridad, sensibilizando, desarrollando capacidades y suscitando cambios en el comportamiento. La segunda sección del capítulo describe la manera de inculcar normas de integridad y valores en los jóvenes, y detalla propuestas para incluir educación, sobre integridad y combate a la corrupción, en el plan de estudios en primarias y secundarias. Adicionalmente, destaca la necesidad de capacitar a los profesores para que cumplan con eficacia los planes de estudios.*

## Introducción: Desplazarse, de manera más amplia, de la integridad del sector público hacia la integridad pública

Los ciudadanos y las empresas no son sólo vigilantes de los servidores públicos y de las instituciones gubernamentales; también son miembros potencialmente activos de la comunidad y pueden contribuir a una promoción de integridad más amplia en la sociedad. En efecto, la corrupción involucra a múltiples actores; la falta de integridad de un grupo puede tener un efecto reverberante en otros segmentos de la sociedad. Cuando los ciudadanos pagan sobornos, evaden impuestos, procuran o reciben prestaciones sociales fraudulentas o explotan servicios públicos (como el transporte) sin pagar, no sólo están apropiándose indebidamente de recursos del gobierno, sino que están socavando el tejido social construido en la confianza interpersonal e institucional y en el respeto a las reglas y normas. Del mismo modo, las empresas que evaden impuestos, se coluden entre sí, ofrecen sobornos o contribuciones políticas ilegales y buscan influir en las políticas públicas, exclusivamente a su favor a costa del bien público, no sólo reducen la competitividad y crear externalidades económicas negativas, sino que también socavan la legitimidad del gobierno y la confianza en los mercados. Por lo tanto, aunque "la integridad del sector público" es sin duda importante, resulta esencial que la responsabilidad de promover "la integridad pública" sea compartida, de manera más amplia, por el gobierno, la ciudadanía y el sector privado.

**Tabla 4.1. Posibles infracciones de integridad que ocurren en las interacciones sociales**

Interacciones	Tipo de violación potencial de la integridad
Ciudadanos y gobierno	Dar un soborno, evadir impuestos o hacer trampa en prestaciones públicas, etc.
Ciudadanos y otros ciudadanos	Violación de leyes, con daño a la sociedad en su conjunto (infracciones de tránsito, vandalismo en espacios públicos, etc.)
Empresas y gobierno	Pago de sobornos (por empresas) para obtener contratos, financiamiento ilegal a partidos políticos, etc.
Empresas y otras empresas	Colusión/manipulación de ofertas, concertación de precios, etc.

Elaborado por la OCDE.

Adoptar un enfoque de sociedad en su conjunto para combatir la corrupción debe, por lo tanto, estar al centro de toda estrategia nacional anticorrupción. Para este fin, los gobiernos pueden promover una cultura de integridad pública al asociarse con el sector privado, la sociedad civil y las personas, en particular a través de:

- Reconocer explícitamente, en el sistema de integridad pública de un país, el papel que deben jugar, el sector privado, la sociedad civil y las personas, en el respeto a los valores de integridad, en sus interacciones con el sector público y en las interacciones entre ellos.
- Alentar al sector privado, la sociedad civil y las personas a defender esos valores como una responsabilidad compartida, al:
  - Crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la integridad y reducir la tolerancia a la violación de normas de integridad pública; y

- Llevar a cabo, donde proceda, campañas para promover la educación cívica en integridad pública, entre las personas y particularmente en las escuelas (OECD, 2017).

Como comentamos en el capítulo 2, las recientes reformas anticorrupción de México han establecido nuevos acuerdos de gobernanza que reconocen explícitamente el importante papel de la sociedad civil y del sector privado. Un Comité de Participación Ciudadana ha sido creado y preside el Comité Coordinador del SNA. En esta etapa, la medida en que ambos o cualquiera de estos comités implementen iniciativas concretas para difundir más ampliamente los valores integridad queda aún por verse.

Como un medio para informar a estos comités en ese sentido, este capítulo evalúa cómo el SNA y su futuro Plan de Acción pueden aprovechar las nuevas reformas anticorrupción para inculcar, de manera más amplia, una cultura de integridad en la sociedad. Específicamente, se analizan las dos dimensiones anteriores: 1) cómo podría México promover una mayor apropiación y reconocimiento, por parte de los grupos de actores clave, de su responsabilidad compartida en cultivar los valores de integridad en la sociedad; 2) cómo podría México crear conciencia acerca de los beneficios sociales, económicos y políticos que resultarían de una mayor integridad pública.

### **Cultivar un sentido compartido de responsabilidad de la integridad en toda la sociedad: concientización, desarrollo de capacidades y promoción de un cambio de comportamiento entre los ciudadanos y las empresas**

*A futuro, los Comités del SNA deben tomar un papel activo en comunicar a los ciudadanos y a las empresas los roles y responsabilidades que les corresponden para el respeto de la integridad pública, mediante campañas de concientización. El Plan de acción resultante, desarrollado por los Comités del SNA, deben definir y asignar responsabilidades para concientizar a los ministerios competentes.*

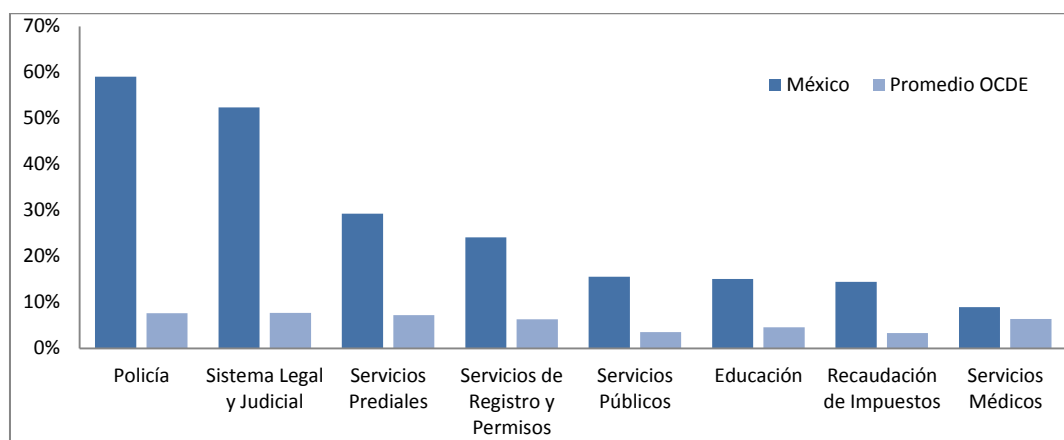
En México, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) ha sido enfocado principalmente al fortalecimiento de la capacidad de recuperación de las instituciones de gobierno en el combate a la corrupción. Sin embargo, leyes claras y disposiciones institucionales bien diseñadas pueden enfrentar una batalla cuesta arriba en la prevención de la corrupción, a menos que los ciudadanos y las empresas asuman también la responsabilidad de actuar con integridad en sus interacciones, tanto con el gobierno y como en otros ámbitos.

Es necesario revertir una cultura de aceptación de la corrupción y de las violaciones a la integridad, para lograr implementar las reformas de integridad. Si las normas sociales prevalecientes son tolerantes con la corrupción, las reformas legales e institucionales para la integridad no tendrán éxito.<sup>1</sup> Gatti y otros encontraron que los efectos sociales – es decir, la influencia del comportamiento de otras personas en la conducta individual – juegan un papel importante para determinar las actitudes individuales hacia la corrupción. En efecto, la evidencia ha demostrado que, al encontrarse rodeadas por una cultura de corrupción, las personas son más tolerantes a ésta última (Gatti et al, 2003). Peor aún, los ciudadanos pueden desanimarse al intentar superar la corrupción. Así, cuando las normas sociales predominantes disculpan a la corrupción y al comportamiento de transgresión de las reglas, deben adoptarse medidas para comunicar y evidenciar las nuevas conductas sociales esperadas

Si bien es cierto que las reformas del SNA fueron apoyadas por los esfuerzos de la sociedad civil, demostrando una creciente intolerancia hacia la corrupción en el sector público, y que el SNA seguramente atenderá estas preocupaciones, es crucial reconocer, sin embargo, que los esfuerzos anticorrupción serán más eficaces si son enfocados a la sociedad en su conjunto. Efectivamente, en México, las violaciones de la integridad y la tolerancia de la corrupción en otras interacciones (no gubernamentales) son una preocupación urgente que debe ser atendida. Por ejemplo, según el Barómetro de Corrupción Global del 2013, el 33 por ciento de los encuestados en México informó haber pagado un soborno en alguno de los siguientes sectores: educación, sistema judicial, servicios médicos y de salud, policía, registros y permisos, servicios públicos, impuestos y prediales (Transparency International, 2013). En comparación con el promedio de la OCDE, el porcentaje de ciudadanos habiendo reportado pago de sobornos es significativamente mayor (véase Gráfica 4.1).

**Gráfica 4.1. Barómetro de Corrupción Mundial 2013:**

Porcentaje de población habiendo reportado el pago de un soborno, por sector, en los últimos 12 meses

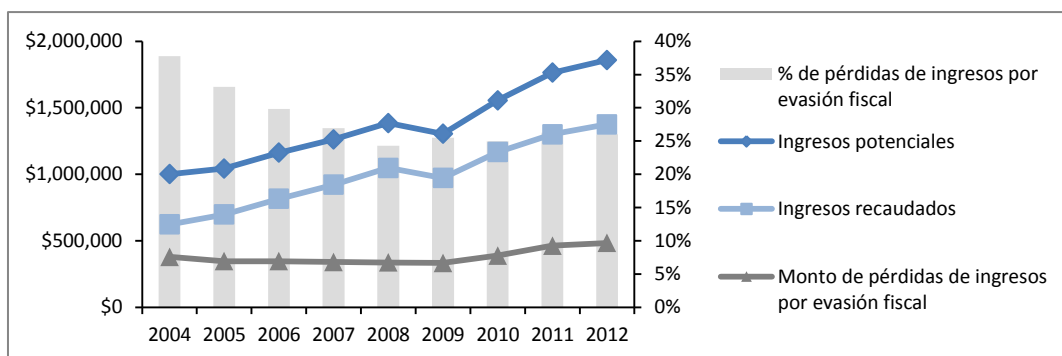


*Nota:* El promedio de la OCDE no incluye a Suecia.

*Fuente:* Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer: Mexico*, Transparencia Internacional, Berlin, [www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico).

Teorell, J. et al (2016), *The Quality of Government OECD Dataset, version Jan16*, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, [www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se).

Del mismo modo, como se muestra en la Gráfica 4.2, la evasión fiscal es también un problema apremiante en México. En efecto, entre 2004 y 2012, la evasión fiscal en México redujo los ingresos del gobierno en un 20 a 38%.

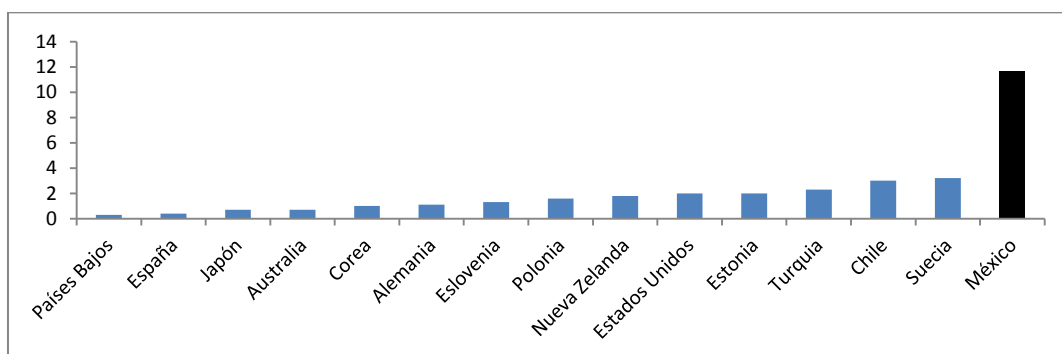
**Gráfica 4.2. Pérdidas de Ingresos por Evasión Fiscal**

Fuente: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2013) "Estudio de Evasión Global de Impuestos" Resumen Ejecutivo, [www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/estudios\\_evasion\\_fiscal/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Paginas/default.aspx).

Es más, el comportamiento de parasitismo es un área de preocupación para la integridad pública en México. Según la Encuesta de Valores Mundiales, entre los países miembros de la OCDE estudiados, los encuestados en México fueron quienes estuvieron más a favor de evitar pagar una tarifa por el transporte público (véase Gráfica 4.3).

**Gráfica 4.3. Siempre justificable: evitar pagar la tarifa del transporte público**

Proporción de encuestados %



Nota: Respuestas a la pregunta "Por favor dígame, para cada una de las siguientes acciones, si cree que es siempre justificable, nunca justificable, o algo intermedio: ahorrarse la tarifa del transporte público". Respuestas se calificaron en una escala de diez puntos, que van desde "Siempre justificable" hasta "Nunca justificable". Las puntuaciones anteriores muestran las respuestas de "Siempre Justificable" en quince países miembros de OCDE. Datos no disponibles para Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Corea, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, España, Eslovaquia, Reino Unido.

Fuente: World Values Survey (2017), *World Values Survey Wave 6 (2010-2014)*, [www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp) (consultado marzo 2017).

Asimismo, hay una fuerte percepción de apatía del ciudadano hacia la corrupción en México. Según datos de la encuesta ENCUP del 2012, que mide características de la cultura cívica en México, 68 por ciento de los encuestados afirmó que los ciudadanos permiten que la corrupción exista (INE, 2016).

Por lo tanto, un enfoque de sociedad en su conjunto, que tenga como objetivo fomentar una cultura de integridad, debe ser un componente crucial de las reformas contra la corrupción en México. Para ello, el SNA, y su futuro plan de acción, deben reconocer el papel vital que los ciudadanos y las empresas juegan en combatir la corrupción, mediante la inclusión de iniciativas explícitas dirigidas a la ciudadanía y al sector privado. El Comité de Participación Ciudadana será fundamental en posibilitar estos esfuerzos, proporcionando asesoramiento y orientación sobre los retos comunes, de corrupción y de violaciones de la integridad, que enfrenta la población.

En específico, el Comité Coordinador del SNA y el Comité de Participación Ciudadana deben considerar seriamente la posibilidad de asignar responsabilidades, en el Plan de Acción del SNA, a las secretarías competentes, incluyendo, pero no limitado a, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para llevar a cabo campañas de concientización que desafíen la aceptación, por los ciudadanos, de una norma específica, o una serie de normas, relativas a la corrupción y eduquen al público sobre las habilidades y herramientas que les permitan rechazar el comportamiento no ético. Las campañas de concientización podrían asumir una variedad de formas, incluyendo anuncios de televisión, carteleras públicas y medios sociales (Twitter, Facebook, YouTube y LinkedIn). Las campañas de concientización deben enfocarse en comunicar lo siguiente: 1) las normas sociales de integridad esperadas, como resultado de las recientes reformas anticorrupción; 2) las funciones y responsabilidades de los ciudadanos y las empresas para defender estas normas sociales; y 3) los beneficios colectivos de mantener una cultura de integridad pública en todo México.

Las experiencias nacionales han documentado los beneficios de campañas anticorrupción, bien diseñadas, para reducir la aceptación de la corrupción y que van desde la disminución de los niveles de violación de la integridad (véase el Recuadro 4.1 en el caso de Colombia) a la reducción de la tolerancia a la corrupción y a la movilización de ciudadanos para adoptar una postura contra la corrupción (véase el Recuadro 4.3 en el caso de Hong Kong).

#### **Recuadro 4.1. Cambio de Actitud de la Sociedad hacia las Transgresiones a las Normas en Colombia**

En 1994, el Dr. Antanas Mockus se convirtió en el alcalde de Bogotá, en aquel tiempo conocida como la capital mundial del homicidio, con un gobierno municipal notoriamente corrupto.

En un esfuerzo por reformar su ciudad, el Dr. Mockus instituyó una serie de medidas, encaminadas a cambiar las actitudes hacia las transgresiones a las normas. El enfoque que adoptó era único, en la medida en que él utilizó mimos para domar a los infractores. Contrató a un grupo de estudiantes de teatro, que ubicó entonces en las intersecciones de tráfico, en toda la ciudad, con pintura de cara blanca y mallas, para ayudar a hacer cumplir el reglamento de tránsito. En vez de llevar armas, los mimos llevan tarjetas con la imagen de un pulgar hacia abajo. Cada vez que sorprendían a alguien rompiendo las reglas, le mostraban la tarjeta, al estilo de un árbitro de fútbol. Los ciudadanos comunes se unieron a los estudiantes de teatro, ayudando a hacer cumplir las normas con este enfoque humorístico. Transcurridos unos meses, la proporción de peatones que obedecían las señales de tránsito pasó, según informes, del 26 al 75 por ciento.

### Recuadro 4.1. Cambio de Actitud de la Sociedad hacia las Transgresiones a las Normas en Colombia (cont.)

De ahí en adelante, Mockus amplió su programa de reformas, instituyendo una gama más amplia de medidas para enfrentar a la violencia, la delincuencia y la pobreza en la ciudad, tales como clausurar el departamento de policía de tránsito, cuyos empleados eran notorios por recibir sobornos, e inició una serie de proyectos de obras públicas a gran escala, para mejorar la prestación de servicios a los pobres de la ciudad. Pero sus esfuerzos por cambiar las actitudes eran lo que él consideraba fundamental en todas sus formas, constatando que la transformación de la cultura ciudadana era crucial para atender los problemas que enfrentaba Bogotá.

*Fuente:* Fisman, R. and Miguel, E. (2008) *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press.

Al diseñar y llevar a cabo estas campañas, las secretarías competentes deben considerar las buenas prácticas, aplicadas en campañas anticorrupción exitosas, que demuestran la necesidad de personalización según el público objetivo, de generar responsabilidad comunitaria, incrementar el sentido de intermediación y fomentar la acción. El Recuadro 4.2, a continuación, ofrece una visión en profundidad de los factores clave a considerar al diseñar una campaña eficaz de cambio de comportamiento.

### Recuadro 4.2. Campañas de Cambio de Comportamiento: Factores de éxito

Gráfica 4.4. Factores a Considerar para Campañas Eficaces de Concientización



*Fuente:* Adaptación del autor a partir de Mann (2011).

Las lecciones aprendidas de las campañas exitosas existentes, para el cambio de comportamiento, pueden ser aprovechadas para aportar información al desarrollo de campañas anticorrupción exitosas.

#### *Personalizar la campaña de acuerdo al público*

- Utilizar actitudes existentes
- Hacer que los temas sean accesibles al público
- Hacer que los temas sean culturalmente específicos
- Ver los temas desde el punto de vista de las audiencias

**Recuadro 4.2. Campañas de Cambio de Comportamiento: Factores de éxito (cont.)*****Generar responsabilidad comunitaria:***

- Hacer que el tema sea socialmente inaceptable encuadrándolo en términos morales
- Destacar la extensión del impacto del tema sobre la sociedad y evidenciar su impacto en la vida humana

***Incrementar el sentido de intermediación:***

- Desarrollar un sentido de autocontrol, motivación, conocimientos y habilidades
- Ofrecer conductas alternativas

***Alentar la acción:***

- Destacar la acción que debe ser tomada, como los procedimientos apropiados para reportar actividades corruptas

Al desarrollar una campaña de concientización, con miras a cambiar las normas sociales, es igualmente importante evitar campañas basadas en el miedo, ya que pueden tener como resultado que las personas desestimen el mensaje, por ser demasiado extremo, con poca probabilidad de sucederles o demasiado inquietante. Del mismo modo, las campañas que carecen de una voz creíble, con temas sensacionalistas y que evitan evidencias creíbles y auténticas son raramente afectivas, ya que los destinatarios no se identifican con el tema en cuestión.

*Fuente:* Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Expert Answer, U4 Anti-corruption Resource Centre, Bergen,  
<http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/>.

***Además de concientización, los comités del SNA deben considerar incluir, en el Plan de Acción, programas de capacitación para ciudadanos en materia de integridad y combate a la corrupción, especialmente acerca de las áreas clave susceptibles de fraude o corrupción, y definir claramente y asignar responsabilidades concretas a las secretarías competentes, para su implementación.***

Los programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción también son importantes para elevar el sentido de responsabilidad compartida y establecer normas sociales de integridad. Tales programas van más allá de crear conciencia; tienen como objetivo inculcar en los ciudadanos el compromiso, la confianza y la voluntad de elegir la opción moralmente correcta y de aceptar su responsabilidad frente a los dilemas éticos que puedan surgir. Los programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción son generalmente dirigidos a segmentos específicos de la sociedad, tales como miembros del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro. Los programas exitosos han resultado eficaces en aportar, a los estudiosos, conocimientos y habilidades para defender la integridad, así como para alejarse de la corrupción y denunciarla (Integrity Action, 2016). Por ejemplo, la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICAC) se ha involucrado en una serie de programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción, los cuales, al ser combinados con las campañas de concientización, han dado lugar a mayores casos de denuncia de corrupción (véase el Recuadro 4.3).



Por lo tanto, se recomienda que los comités del SNA asignen responsabilidades claras a las secretarías competentes responsables de asegurar la integridad del sector público en el Plan de Acción del SNA. La SFP, por ejemplo, podría desarrollar una serie de programas de capacitación en materia de integridad y combate a la corrupción para los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. De manera similar a la del curso de cultura de la legalidad ofrecido por la SFP para servidores públicos, el programa de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción podría incluir los siguientes módulos: 1) un módulo sobre la corrupción y el impacto de las violaciones a las reglas en la sociedad; 2) un módulo que promueva la comprensión de los motivos de ciudadanos, sector privado y organizaciones sin fines de lucro para violar el estado de derecho; 3) un módulo sobre integridad pública y el rol y responsabilidades de la sociedad para su cumplimiento; 4) un módulo sobre desarrollo de capacidades para resolver dilemas éticos; y 5) un módulo de comunicación de los roles y responsabilidades de los servidores públicos en la integridad y las actividades de que pueden llevar a cabo ciudadanos, sector privado y organizaciones sin fines de lucro para apoyar la integridad de los servidores públicos. La capacitación puede ofrecerse bajo dos formatos, siendo la primera programas de capacitación, en aula, para ciudadanos, sector privado y organizaciones sin fines de lucro. El programa de capacitación en aula podría ser impartido por miembros de la Unidad de Ética de la SFP y diseñados, a la medida, para la empresa u organización que solicite la capacitación. La capacitación también podría ofrecerse como curso de educación a distancia en la Plataforma Digital. Ambos métodos de capacitación, en aula y a distancia, podrían alentar a los interesados a inscribirse y participar, por medio de incentivos en caso de completar los cursos, tales como certificados identificándolos como "Ciudadano por la Integridad" o "Empresa por la integridad" o la "ONG por la integridad". Tales certificaciones podrían ser tomadas en cuenta en los criterios de adjudicaciones públicas o de financiamiento y ayuda gubernamental. Si bien todos los miembros de la sociedad deben ser fuertemente alentados a tomar el curso, este debería ser obligatorio para todos los miembros de los Comités de Participación Ciudadana, nacional y locales. La difusión del programa de capacitación sería llevada a cabo mediante una serie de campañas dedicadas de concientización, incluyendo comerciales en televisión y medios sociales (Twitter, YouTube, Facebook, etc.).

**Recuadro 4.3. Movilizando a la sociedad para combatir a la corrupción mediante programas de concientización y educación cívica: el caso de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción**

Desde su creación en 1974, la Comisión Independiente de Hong Kong contra la corrupción (ICAC) ha adoptado un enfoque para combatir la corrupción en tres vertientes: cumplimiento de la ley, prevención y educación de la comunidad.

El Departamento de Relaciones de la Comunidad (CRD) es responsable de promover la integridad en la sociedad y utiliza varios métodos para educar a la sociedad, incluyendo programas de educación cívica y campañas de concientización.

### **Recuadro 4.3. Movilizando a la sociedad para combatir a la corrupción mediante programas de concientización y educación cívica: el caso de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción (cont.)**

#### **Educación cívica**

La CRD ofrece programas personalizados de educación preventiva, que van desde talleres de capacitación hasta programas de desarrollo, dirigidos a diferentes grupos de la comunidad, como empresarios y profesionistas. El contenido de los talleres de capacitación abarca las siguientes áreas: decreto de prevención del soborno, peligros de la corrupción, toma de decisiones éticas en el trabajo y gestión de la integridad del personal. La DAC también difunde mensajes anticorrupción a los alumnos en las escuelas secundarias, preparatorias y de enseñanza superior, mediante dramas interactivos y discusiones sobre la ética personal y profesional. Adicionalmente, la CRD organiza regularmente charlas y seminarios dirigidos al sector privado y sin fines de lucro, para dar asesoría sobre cómo incorporar medidas de prevención de la corrupción en sus operaciones y procedimientos. Los temas incluyen conocimiento de los peligros de la corrupción, administración de riesgos, gobernanza ética y qué ante un ofrecimiento de soborno

#### **Campañas de concientización**

El CRD utiliza asimismo diversas técnicas y plataformas para crear conciencia sobre la corrupción y difundir mensajes anticorrupción a diferentes segmentos de la sociedad. Por ejemplo, se difunden mensajes de lucha contra la corrupción a través de anuncios de radio y televisión, como la serie dramática de TV "Investigadores de la ICAC" que se ha convertido en un título familiar.

Asimismo, el CRD comunica sus mensajes a través de campañas de carteles y del internet. La principal página web de la ICAC presenta al público noticias recientes de la Comisión, información sobre prevención de la corrupción y acceso a los productos audiovisuales de la ICAC y a otras publicaciones. El sitio alberga también dos canales de vídeo para la ICAC, que incluyen la serie dramática completa de TV de ICAC y videos de capacitación sobre cómo prevenir la corrupción. La serie de ICAC *Weibo* twittea sobre temas relacionados con la integridad para educar al público en general sobre los males de la corrupción, mientras que la aplicación de Smartphone presenta las últimas noticias y actividades de la ICAC, incluyendo los videos de integridad. La aplicación de libros electrónicos ICAC para tabletas también ofrece a los usuarios acceso a las publicaciones de ICAC, para asegurar que el público en general tenga acceso a materiales anticorrupción en todo momento.

En el primer año de su operación, las campañas de educación pública produjeron 3,189 reportes de presunta corrupción, más del doble del número de reportes recibidos por la policía el año anterior (Panth, 2011). Más de treinta años después, los esfuerzos del ICAC de Hong Kong han producido una situación en la que siete de cada diez ciudadanos están dispuestos a denunciar la corrupción (Johnston, 2005). Como demuestra el ejemplo de Hong Kong, la prevención de la corrupción fue el resultado solamente de instituciones y leyes sólidas. Fomentar la participación de la sociedad para que las instituciones rindan cuentas, aunado a una atención y esfuerzos continuos y concertados, han llevado a un entorno en el que la corrupción es rechazada por servidores públicos y ciudadanos por igual.

*Fuentes:* ICAC (2016), *ICAC website*, Independent Commission Against Corruption, Hong Kong, [www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html](http://www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html) (consultado 17 octubre 2016).

Panth, S. (2011) *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Programme, World Bank, Washington DC, <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf>.

Johnston, M. (2005) *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Junto con los programas de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción, las entidades gubernamentales, responsables de la prestación de servicios en áreas susceptibles al fraude y la corrupción, como la recaudación fiscal y la distribución de asistencia social, podrían aprovechar los programas educativos para crear conciencia sobre responsabilidades que son específicas a la integridad pública. Por ejemplo, como se muestra en el Recuadro 4.4 (abajo), el SAT ha estado incorporando activamente programas de educación cívica para adultos con el fin de reducir la evasión fiscal.

Edificando sobre esta buena práctica y difundiéndola, el Comité Coordinador del SNA podría identificar, en el Plan De acción del SNA, la necesidad de trabajar con otras entidades de gobierno que atiendan zonas de alto riesgo, incluyendo, pero no limitado a, IMSS, SEDESOL y SCT, para incorporar programas de capacitación en materia de integridad y lucha contra la corrupción para los ciudadanos, en sus áreas respectivas. Estos programas deben ser adecuados a las áreas específicas de alto riesgo (fraude de seguros de desempleo, fraude de seguro médico y otros tipos de fraude de prestaciones sociales, parasitismo en el transporte público, etc.), identificando las funciones y responsabilidades de los ciudadanos con respecto a esa área y brindando a los ciudadanos los conocimientos y habilidades necesarios para resistir la corrupción. Estos programas, que tienen como objetivo las áreas susceptibles de incumplimiento ciudadano, será fundamental para informar a los ciudadanos sobre el impacto de la conducta fraudulenta y alentar un comportamiento público íntegro.

#### **Recuadro 4.4. El papel del SAT en la enseñanza fiscal en la educación superior**

En respuesta a los altos niveles de evasión de impuestos, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha estado educando activamente a los ciudadanos acerca de sus deberes y obligaciones en el pago de impuestos. Uno de estos programas ha sido la introducción de cursos sobre impuestos en la universidad.

Comprometerse con los futuros profesionistas de finanzas y contabilidad, y brindarles educación, les proporcionará las herramientas necesarias para interactuar con la administración tributaria durante su carrera. Esta es la base para la estrategia educativa de la SAT, lanzada en 2004: una estrategia de ganar-ganar para producir profesionales en impuestos, informados y receptivos, que podrán jugar un papel clave en mejorar la concientización sobre los impuestos y su cumplimiento.

Para llevar a cabo esta iniciativa, fue firmado un "Convenio de Colaboración" entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública. El acuerdo es coordinar temas de educación cívica a través de programas de educación tributaria, para el público, incluyendo la promoción de programas que fortalezcan una cultura de participación ciudadana en el sistema educativo nacional.

Esta colaboración llevó a un plan de estudios que fuera relevante para los cursos universitarios, en todos los niveles. Fue desarrollado como un enfoque para desarrollar competencia profesional y tiene como objetivo formar a profesionales que sean éticamente responsables y socialmente comprometidos en sus carreras.

El SAT también colaboró con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos para elaborar una Guía de Capacitación e Información Fiscal para el plan de estudios. Su contenido está dividido en unidades, cada una con un objetivo específico de aprendizaje, y ofrece actividades de aprendizaje, sugerencias de enseñanza y un glosario de términos fiscales utilizados con frecuencia.

#### **Recuadro 4.4. El papel del SAT en la enseñanza fiscal en la educación superior** (cont.)

El curso fue probado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Una vez que el Comité Técnico de la UNAM hubo examinado la Guía de Capacitación e Información Fiscal para comprobar que su contenido fuera conforme al plan de estudios, el tema fue agregado al plan de estudios para el semestre final de licenciatura.

En cuanto fue incluido en el programa curricular de la UNAM, las 68 oficinas regionales del SAT iniciaron el despliegue de la estrategia de plan de estudios tributarios en todo el país, organizando acuerdos de apoyo y colaboración entre el SAT y las instituciones educativas en diversas regiones. Las instituciones educativas, públicas y privadas, que ofrecen ahora el curso incluyen el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. en Acapulco, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en Puebla, y la Universidad del Valle de México. Una asociación con el programa internacional de la Unión Europea EUROsociAL ha apoyado estos proyectos en México.

La asignatura fue inicialmente diseñada para ser impartida en aula, pero ahora también se puede acceder a ella por aprendizaje a distancia. Aunque originalmente fue concebida para estudiantes de contabilidad y administración, ahora está disponible para todos los estudiantes de universidad, sin requerir conocimiento previo en temas fiscales.

El Programa Nacional de Educación Fiscal implica dos conjuntos de servidores públicos trabajando juntos: 68 funcionarios del SAT y 68 funcionarios de educación pública. Los funcionarios del SAT son responsables de supervisar el diseño y operación del proyecto, en todo el país, y de llegar a acuerdos con universidades, para incluir los programas de capacitación e información fiscal en sus programas de estudio. El papel de los funcionarios de la educación pública es enseñar las materias fiscales en las diferentes universidades e instituciones. Todo el personal está sujeto a un proceso de revisión permanente, así como de cursos de capacitación, para mantener actualizados a los maestros acerca de las enmiendas al código fiscal.

*Fuente:* OECD (2015), "México: Educación Fiscal en la Enseñanza Superior", in *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222786-20-es>.

***Los comités del SNA también podrían considerar incluir, en las medidas del Plan de Acción del SNA, el "dar un empujón" a los particulares y a las empresas para que actúen con integridad, probando iniciativas piloto, basadas en las investigaciones en ciencias del comportamiento, y asignando responsabilidades concretas a las secretarías que se encargarán de la implementación de los programas.***

El impacto de las normas sociales sobre el comportamiento individual abre una oportunidad para considerar utilizar los conocimientos de las ciencias del comportamiento para influir en la toma de decisiones éticas. Evidencias de las investigaciones en ciencias del comportamiento han encontrado, por ejemplo, que factores, como los que demuestran que la mayoría de las personas realizan una acción deseada y, utilizando el poder de las redes, como el de propiciar la acción colectiva, se brindan apoyo mutuo y fomentan la propagación de comportamientos entre homólogos, pueden influir (o "dar un empujón") en el propio comportamiento. Otros factores pueden también ser aprovechados para influir en el comportamiento, como los efectos multiplicadores sociales, donde las acciones de las personas que nos rodean nos animan a

adoptar una cierta opción y la información se difunde, lo que abarca la distribución de información relevante de fuentes confiables (OECD, 2016). Si bien el capítulo anterior se centró en posibles iniciativas dirigidas a los servidores públicos, los comités del SNA podrían asimismo considerar incluir medidas en el Plan de Acción del SNA y asignar responsabilidades a las secretarías competentes para que pongan a prueba medidas innovadoras en la sociedad, y así aportar información, de manera más general, a la toma de decisiones de integridad. Ejemplos de otros países incluyen:

- Incluir mensajes de normativa en las cartas enviadas a los no contribuyentes: los experimentos han encontrado que los individuos son influenciados por lo que hacen los demás a su alrededor. Por ejemplo, el equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido llevó a cabo una serie de pruebas controladas aleatorias, para determinar el impacto de la inclusión de mensajes de normativa social en cartas dirigidas a los no contribuyentes. Los resultados de los ensayos encontraron que, al incluir la frase: "9 de cada 10 personas pagan sus impuestos a tiempo, eres de las pocas personas que aún no han pagado", aumentó la tasa de cumplimiento a 40.7% (BIT, 2012).
- Crear "recordatorios morales" en los procesos clave de declaración: al igual que la utilización de recordatorios morales para enriquecer las decisiones éticas, ciertos recordatorios morales, como requerir firmar una casilla al principio de un formato de declaración de impuestos o uno federal, puede ayudar a incitar mayor cuidado en evitar errores o información falsa, desde el inicio. Por ejemplo, en los Estados Unidos, los proveedores federales, que participan en los Programas de Suministro Federal, deben pagar la Cuota de Financiamiento Industrial (IFF), calculada en base al porcentaje del total de ventas realizadas. Para calcular la cuota, los proveedores deben reportar ellos mismos el monto total de sus ventas. Para aumentar el cumplimiento de auto-reporte, la Administración de Servicios del Gobierno (GSA) inició la prueba piloto de una casilla de firma electrónica, al principio de su portal de declaración en línea. Como resultado de la prueba piloto, la media del monto reportado de ventas fue mayor, en 445 USD, en aquellos proveedores que firmaron en la parte superior del formato. Esto se tradujo en USD 1.59 millones adicionales en cuotas IFF pagadas al gobierno en un solo trimestre (Social and Behavioural Sciences Team, sin fecha).

Se recomienda que los comités del SNA identifiquen primero las áreas donde tales intervenciones podrían ser más necesarias (como evasión fiscal, fraude a la asistencia social, contratación y adquisiciones o parasitismo en servicios públicos) y asignen responsabilidades a las secretarías competentes, para más adelante conducir una serie de pruebas piloto que permitan determinar el valor de extender y ampliar las intervenciones. Basándose en las buenas prácticas del Equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido (véase Recuadro 4.5), las pruebas piloto deben estar basadas en una definición clara del resultado esperado, haber entendido el contexto dentro del cual se lleva a cabo la intervención, haber sido personalizadas al tema específico en cuestión y ser adaptadas según los resultados obtenidos.

#### **Recuadro 4.5. Buenas prácticas del Equipo de Observaciones del Comportamiento del Reino Unido**

El Equipo de Observaciones del Comportamiento ha desarrollado una metodología que se basa en la experiencia de haber desarrollado estrategias de gran importancia para el Gobierno del Reino Unido, así como en un rico entendimiento de la literatura conductual y en la aplicación rigurosa de herramientas para poner a prueba 'lo que sí funciona'.

El marco EAST (siglas en inglés de *Easy, Attractive, Social and Timely*), que anima a los responsables de formular políticas a hacer intervenciones conductuales de manera **fácil, atractiva, social** y **oportuna**, está en el corazón de esta metodología, pero no puede ser aplicada si se aísla de una buena comprensión de la naturaleza y contexto del problema.

Por lo tanto, el Equipo ha desarrollado un método más completo, para llevar a cabo proyectos, que consta de cuatro etapas principales:

1. Defina el resultado: identifique exactamente sobre qué comportamiento se va a influir. Considere cómo esto puede ser medido de manera confiable y eficiente. Establezca qué magnitud de cambio haría que el proyecto valiera la pena y durante qué período de tiempo.
2. Entienda el contexto: revise las situaciones y las personas involucradas en el comportamiento y comprenda el contexto desde la perspectiva de ellos. Aproveche esta oportunidad para desarrollar nuevas intuiciones y diseñe una intervención sensible y factible.
3. Construya su intervención: utilice el marco EAST para generar sus perspectivas de comportamiento. Esto suele ser un proceso iterativo, que regresa a los dos pasos anteriores.
4. Pruebe, aprenda y adapte: Ponga en práctica la intervención, de modo que sus efectos puedan ser medidos de forma fiable. Cuando le es posible, el Equipo utiliza ensayos controlados aleatorios para evaluar sus intervenciones. Estos introducen un grupo de control, para poder entender lo que habría ocurrido si no se hubiera hecho nada.

Fuente: BIT (2012), *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*, Behavioural Insights Team, London,  
[www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf).

### **Equipar a las generaciones futuras para actuar con integridad y combatir la corrupción**

Mientras que la sección anterior se centró en las diversas herramientas que México podría utilizar para promover más ampliamente la integridad en la sociedad, esta sección se centrará exclusivamente en inspirar una cultura de integridad entre los jóvenes. Como futuro de su país, los jóvenes son un elemento importante, para la sociedad en su conjunto, en la conformación de actitudes y comportamientos hacia la integridad (Wickberg, 2013). Para ello, incorporar educación sobre integridad en los planes de estudios de primaria y secundaria es una herramienta clave, ya que equipa a los jóvenes con los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar los retos de la sociedad, incluyendo la corrupción. Se ha determinado que inspirar una cultura de integridad y respeto, a través de programas de educación, a temprana edad, aumenta el rechazo a la corrupción en el gobierno y al consentimiento de desobedecer la ley (Ainley et al., 2011). Asimismo, educar a la juventud para que adopte una actitud de desaprobación de la



corrupción es, a largo plazo, un enfoque anticorrupción más rentable que las sanciones y el monitoreo (Hauk et al., 2001).

***El Comité Coordinador del SNA debería incorporar, en el Plan de Acción, el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo de desarrollar herramientas de contenido y didácticas para la educación ética y asignar responsabilidades a la SFP y la SEP para su implementación.***

Como se mencionó en el capítulo 2, incorporar un requisito de educación para la integridad en el Plan de Acción del SNA es una buena manera de introducir la integridad y las lecciones anticorrupción en el plan de estudios. Como lo demuestran los casos de Hungría y Lituania (véanse Recuadro 4.6 y Recuadro 4.10, respectivamente), hacer de la educación para la integridad un componente de la estrategia nacional anticorrupción puede apoyar la incorporación al plan de estudios. En México, se ha avanzado en identificar el papel de la educación para la integridad, según lo demostrado por la inclusión de un elemento de acción que requiere cooperación entre la SFP y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para desarrollar herramientas didácticas y de contenido para la educación ética nacional, bajo el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, un componente del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (SEGOB, 2013).<sup>2</sup> *Este es un paso importante hacia la inclusión de lecciones de integridad y combate a la corrupción en el plan de estudios y por ello, para garantizar su prominencia como herramienta clave en el combate a la corrupción, el Comité Coordinador del SNA deberá asegurar su inclusión en el Plan de Acción.*

Como demostrará la siguiente discusión, existe ya un programa en la educación en México, el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), que podría ser ampliado para incluir la educación para la integridad. Para asegurar la prominencia de este programa en el combate a la corrupción, el Plan de Acción del SNA podría hacer referencia explícita al PNCE como principal herramienta curricular para enseñar valores de integridad a la juventud de México.

#### **Recuadro 4.6. Educación para un Buen Estado – el Caso de la Educación Anticorrupción en Hungría**

En noviembre del 2011, el gobierno húngaro introdujo importantes reformas anticorrupción, al firmar una declaración que prometía acción conjunta y eficaz del gobierno contra la corrupción. Con esta declaración, "los firmantes han hecho un compromiso moral personal para fortalecer la capacidad del estado de resistir la corrupción" ([www.corruptionprevention.gov.hu](http://www.corruptionprevention.gov.hu)). Esto implicó la adopción de la decisión gubernamental N° 1104/2012 (referida en adelante como 'el programa de prevención de la corrupción'), que estableció veintidós objetivos para abordar la corrupción en el sector burocrático y en la sociedad en su conjunto, incluyendo una medida específica para incorporar normas y valores de integridad en los programas escolares. Como se indica en el Programa de Prevención de la Corrupción:

*En el campo de la educación pública, es necesario asegurarse de que ciertos valores y elementos del conocimiento, en relación con actos de corrupción y las formas de comportamiento y las contramedidas que se pueden tomar contra este tipo de actos, estén incluidas en el Currículo Básico Nacional (Decisión de Gobierno N° 1104/2012)*

#### **Recuadro 4.6. Educación para un Buen Estado – el Caso de la Educación Anticorrupción en Hungría (cont.)**

De este modo, el organismo gubernamental responsable del programa anticorrupción, el Ministerio de Administración Pública y Justicia (MPAJ), incluyó a la educación anticorrupción como un elemento del más amplio Programa de Prevención de la Corrupción. Dada su experiencia en el combate a la corrupción, los funcionarios del Ministerio de Administración Pública y Justicia desarrollaron el contenido del plan de estudios, en conjunto con un experto en ética en Hungría. El contenido del plan de estudios fue aprobado por los titulares respectivos de los Ministerios de Educación y de Administración Pública y de Justicia. Como resultado, los temas anticorrupción están ahora incluidos en el plan de estudios de ética para los grados 11 y 12, el cual procura impartir a los estudiantes el "conocimiento de los fenómenos sociales de la corrupción, la aplicación de habilidades y la capacidad del comportamiento individual y colectivo contra aquella" (Plan de Estudios de Ética, Currículo Básico Nacional).

*Fuente:* Investigación del autor.

***La SEP debe considerar seriamente la posibilidad de ampliar los recursos con que cuenta el actual programa PNCE, el cual integra en el plan de estudios valores como el respeto a las reglas de integridad, con el fin de asegurar que sea efectivamente desplegado a todas las escuelas primarias y secundarias. El programa PNCE debe incluir contenido que aborda explícitamente los valores de integridad y rechazo a la corrupción.***

Incorporar valores de integridad en el currículo escolar no es algo nuevo en México; desde la década del 2000, la educación dirigida a cultivar valores ha sido incluida en la *Educación Básica* del país. En México, uno de los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2001-2006, por ejemplo, era incluir los conceptos de anticorrupción y respeto al estado de derecho en los programas de educación cívica de primaria y secundaria. El programa resultante fue el "*Programa de Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad*". El proyecto fue probado en varios estados de la República, y se llevaron a cabo seminarios para capacitar a los maestros en impartir su contenido. En el siguiente Programa Sectorial de Educación 2007-2012, el programa pionero de *cultura de la legalidad* fue incorporado al plan de estudios de educación cívica (SEP, 2013). Llamado *Campo de Formación: Desarrollo Personal y para la Convivencia*, el plan de estudios fue establecido para alumnos de secundaria, y se centró en desarrollar las habilidades cívicas y éticas de los alumnos, así como en formar a una ciudadanía que sea capaz de abordar los problemas sociales complejos del mundo moderno (SEP, 2013). De conformidad con el acuerdo de descentralización del sistema educativo mexicano, los estados incorporaron los módulos de formación cívica y ética en sus respectivos planes de estudios. Si bien varios estados hicieron referencia a las influencias negativas de la corrupción, el enfoque del plan de estudios no tuvo gran preocupación por desarrollar los conocimientos, habilidades, valores y actitudes propios de la integridad.

Tras una serie de reformas iniciadas en el 2013, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 substituyó el programa *Desarrollo Personal y para la Convivencia* con el programa piloto *Proyecto a Favor de la Convivencia Escolar* (PACE). Un programa bajo mandato presidencial, de conformidad con el Artículo 3 de la Constitución y los artículos 7 y 8 de la revisada ley de Educación General, el nuevo programa cambia el enfoque para asegurar un clima óptimo de aprendizaje, mediante la reducción de la violencia y la



intimidación. El año escolar 2014-2015 marcó la primera etapa de implementación del PACE, enfocado a docentes y alumnos de tercer año del Programa Escuelas de Tiempo Completo. En año escolar 2015-2016, fue extendido a una selección adicional de escuelas piloto. En el transcurso de la prueba piloto de dos años, que tuvo lugar en más de 35,000 escuelas en todo el país, las lecciones aprendidas fueron incorporadas en la versión actualizada del programa, el *Programa Nacional de Convivencia Escolar* (PNCE) (SEP, 2016a).

El PNCE está ahora en vigor en más de 50,000 escuelas en todo México, con esfuerzos en marcha para llegar a todas las escuelas. El PNCE incluye capacitación para maestros, dirigida a equiparlos con las habilidades necesarias para impartir eficazmente el plan de estudios en el aula. Asimismo, el programa incluye materiales de estudio, que los padres de familia pueden utilizar para apoyar en casa las lecciones impartidas en el aula. Los materiales, que incluyen carteles, videos cortos, libros de actividades y guías de estudio para alumnos, maestros y padres de familia, están disponibles en línea, lo que aumenta el acceso a los recursos para todas las escuelas. Sin embargo, la falta de fondos suficientes está socavando una implementación completa y se recomienda que la SEP siga llevando el programa a todas las escuelas de México.

El PNCE pretende promover los derechos y valores que ayuden a desarrollar una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad y que favorezcan la convivencia social, de una manera sana y armoniosa, dentro de la escuela y, de manera más amplia, en la sociedad (SEP, 2015a). Los componentes básicos del PNCE son los siguientes: desarrollo de habilidades sociales y emocionales, fortalecimiento de la autoestima, manejo asertivo de las emociones, reconocimiento de la diversidad, respeto de las reglas, capacidad para llegar a acuerdos y decisiones, resolución pacífica de conflictos y ejercicio de valores para la convivencia (SEP, 2016b).

Dentro de este marco base de componentes, se han desarrollado los siguientes seis bloques de aprendizaje:

1. Me conozco y me quiero como soy
2. Reconozco y manejo mis emociones
3. Convivo con los demás y los respeto
4. Las reglas: acuerdos de convivencia
5. Manejo y resolución de conflictos
6. Todas las familias son importantes

Cada uno de los bloques de aprendizaje consta de una serie de actividades y preguntas de reflexión, que tienen por objeto proporcionar a los niños las capacidades para convivir pacíficamente. De interés para la integridad y el combate a la corrupción, *Bloque de aprendizaje 4: Las reglas: acuerdos de convivencia* contiene actividades que tienen como objetivo involucrar a los alumnos en una reflexión crítica sobre el papel de las normas en la sociedad, e identificar soluciones a los problemas que ven en su aula y en la escuela (véase Gráfica 4.5 para el póster del PNCE del bloque de aprendizaje 4, y Tablas 4.2 y 4.3 para tener una visión general de las actividades para los alumnos en los grados tres y seis). Más aún, este bloque de aprendizaje involucra enseñar a los jóvenes a participar en un debate constructivo cuando están en desacuerdo con las reglas.

Gráfica 4.5. Póster escolar del Bloque de Aprendizaje 4: Las reglas: acuerdos de convivencia



Tabla 4.2. Las reglas: acuerdos de convivencia Alumnos de tercer año

Resultado del aprendizaje	Actividad
<b>Sesión 1: Un Mundo donde las Reglas No Son Respetadas</b>	
El alumno reconocerá el papel de las reglas y cómo fomentan la convivencia.	Los alumnos imaginan un juego en el que no existieran reglas y discuten juntos lo que sucedería.
<b>Sesión 2: Investiguemos juntos como vivir en paz</b>	
El alumno identificará algunos problemas de convivencia en la escuela para proponer alternativas que contribuyan a resolverlos.	Los alumnos identifican problemas en la escuela y buscan soluciones
<b>Sesión 3: ¡Mi voz cuenta!, la de las otras y los otros también</b>	
El alumno comprenderá que escuchando las opiniones de sus compañeros, y cumpliendo con las normas, mejora la convivencia en la escuela.	Los alumnos deben identificar los problemas que ven en su escuela
<b>Sesión 4: ¡Juntos nos ponemos en acción!</b>	
El alumno propondrá acciones que les permitirán conocer y respetar las reglas, para mejorar la convivencia escolar	Los alumnos organizan y participan en una asamblea escolar, para identificar conjuntamente las soluciones a los problemas.

*Fuente:* SEP (2014), PACE: Guía para el docente Educación Primaria, Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México.

Tabla 4.3. Las reglas: acuerdos de convivencia Alumnos de sexto grado

Resultado del aprendizaje	Actividad
<b>Sesión 1: Nuestros acuerdos</b>	
El alumno reconocerá la importancia de comprender los principios y las consecuencias de no cumplir con ellos.	Los alumnos discuten el papel de las reglas, sus beneficios y las consecuencias de romperlas. Los alumnos escriben, en su libro de actividades, tres reglas de salón e identifican las consecuencias de no cumplir con ellas. Se organizan entonces en grupos, eligen cinco de las reglas y crean un póster para el mural o el periódico de la escuela.
<b>Sesión 2: Las consecuencias de mis actos</b>	
El alumno comprenderá que el mal comportamiento tiene consecuencias.	Los alumnos forman equipos para preparar y presentar una obra de teatro corta, acerca de una actitud en la que no se siguen las reglas y no se aplican las consecuencias. Los alumnos reflexionan entonces juntos sobre las consecuencias de no seguir las reglas.
<b>Sesión 3: Diseño de un reglamento</b>	
El alumno elaborará un reglamento para prevenir la violencia y fomentar la convivencia	Trabajando juntos en equipos, los alumnos proponen, debaten y presentan tres reglas que podrían ayudar a reducir la violencia, el acoso o la agresión entre compañeros. Tras una discusión en clase de todas las reglas, se presentan en el aula las reglas acordadas.
<b>Sesión 4: Evito la violencia en mi comunidad</b>	
El alumno pondrá en práctica algunas acciones que ayudarán a prevenir la violencia en su comunidad y fomentarán la convivencia.	Los alumnos se organizan en tres equipos y eligen uno de los siguientes temas relacionados con la violencia: Las causas de la inseguridad en su comunidad Los tipos de violencia que se manifiestan donde viven Las causas que generan violencia Una vez elegidos los temas, los alumnos los desarrollan y se preparan para exponerlos. Se les pide explicar la situación y las maneras de evitar o superar el problema, mediante la incorporación de acuerdos y normas necesarios.

Fuente: SEP (2016d), *Programa Nacional de Convivencia Escolar: Guía Para el Docente*, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/155615/PNCE-DOC-6-BAJA.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/155615/PNCE-DOC-6-BAJA.pdf).

Entender el papel de las normas y su necesidad para una sociedad exitosa, es un componente esencial para la integridad pública. Actividades, como las contenidas en los distintos grados del bloque de aprendizaje cuatro, dotan a los alumnos de conocimientos y habilidades para identificar y resolver, de manera constructiva, problemas en su comunidad, así como de destrezas que pueden traducirse en una ciudadanía activa al convertirse en adultos. Más aún, dotar a los niños de habilidades para pensar en los problemas y desarrollar conjuntamente una solución, enfatiza el valor de la participación de las partes interesadas en la solución de problemas sociales complejos, uno de los cuales es la corrupción. Sin embargo, estas actividades se enfocan en la prevención de la violencia en el sistema escolar y la sociedad; no en la prevención de la corrupción. No resulta claro el grado en que las cuestiones relacionadas con la corrupción son identificadas como problemas por los alumnos, y ni el manual de enseñanza, ni los libros de estudio, incitan a los alumnos a reflexionar sobre estas cuestiones.

Es más, el nuevo programa se basa en evidencia que señala que los ambientes de aprendizaje exitosos fomentan normas de respeto, tolerancia y convivencia pacífica. Como tal, el enfoque se ha desplazado, de la ética al desarrollo de un ambiente seguro, en el cual los alumnos pueden aprender los valores de convivencia en la sociedad. El programa constituye un paso positivo hacia la creación de un entorno en el cual la integridad y el combate a la corrupción puedan ser discutidos. En efecto, al trabajar por

un aula inclusiva y pacífica, donde el respeto y la equidad sean la norma, los niños y jóvenes tendrán mayor oportunidad de interiorizar los valores de integridad.<sup>3</sup> Para reducir eficazmente la tolerancia a la corrupción, y asegurar la internalización de los valores de integridad, se recomienda, sin embargo, que el PNCE garantice lecciones y actividades específicas sobre integridad y combate a la corrupción. Asimismo deben incluirse, en el nivel secundario, actividades concretas, que involucren a los alumnos en el análisis, debate y comprensión del impacto de las violaciones de la integridad y de la corrupción en el funcionamiento exitoso de la sociedad. La SFP debe apoyar a la SEP en la ampliación del PNCE, con asesoría y orientación sobre contenidos anticorrupción.

Partiendo de buenas prácticas internacionales, estas lecciones y actividades deben ser adecuadas a los grupos de edad específicos, ser parte del currículo obligatorio y centrarse en el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) para enfrentar a la corrupción con eficacia. Concretamente, la juventud de México debe ser capaz de reconocer hechos tanto de corrupción como de integridad, identificar sus responsabilidades hacia la integridad, entender cómo resolver dilemas éticos e integrar eficazmente la integridad en sus actividades cotidianas. Por ejemplo, la SEP podría considerar incluir, en el manual de enseñanza y en los libros del alumno del PNCE, ejemplos de los efectos de hacer trampa, robar o hacer uso indebido de las instalaciones escolares, con el fin de ayudar a los alumnos a pensar sobre el impacto de las violaciones de la integridad en su comunidad escolar. El Recuadro 4.7 ofrece ejemplos de otros temas que podrían ser abordados.

#### **Recuadro 4.7. Enseñar integridad a los jóvenes: Temas sugeridos por Integrity Action (Organización de promoción de la integridad)**

El programa *Educación para la Integridad* de Integrity Action desarrolló recientemente un diseño de Manual de Clubes de Integridad, que tiene como objetivo preparar a *Jóvenes Desarrolladores de Integridad*, equipándolos con habilidades y conocimientos necesarios para supervisar proyectos y servicios en sus comunidades, con el enfoque de *Desarrollo de Integridad Comunitaria* (CIB) de Integrity Action. El manual pretende ser un documento de trabajo a ser ampliado, modificado y traducido, para ser adaptado a cualquier contexto. Si bien el objetivo del manual es inspirar y guiar a la juventud, en el desarrollo de campamentos de integridad, impulsados por jóvenes, también sirve como una guía inicial para líderes y maestros escolares acerca del tipo de temas, preguntas y actividades a ser incorporados en un plan de estudios para la integridad.

El manual identifica siete posibles módulos, que cubren una amplia gama de temas relacionados con integridad, anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas, derechos y responsabilidades de un buen ciudadano, liderazgo e inclusión.

Para cada módulo, una sección de "ideas para reflexionar" introduce el tema, en el contexto específico del país y la comunidad, para que la gente joven entienda el problema. Se plantean entonces varios temas de discusión con los alumnos, ayudándolos a profundizar sus conocimientos, en áreas clave relacionadas con el tema. Con el fin de facilitar la aplicación de los conocimientos y desarrollar habilidades de integridad, los módulos identifican actividades sugeridas, como juego de roles, concursos de ensayos, análisis y discusión de estudios de caso de integridad o de legislación gubernamental.

*Fuente:* Integrity Action (2016). *Integrity Clubs Manual Outline*, [http://integrityaction.org/sites/default/files/training\\_materials/IntegrityClubsManualOutline\\_%20V2%2020%2004%202016.pdf](http://integrityaction.org/sites/default/files/training_materials/IntegrityClubsManualOutline_%20V2%2020%2004%202016.pdf) (consultado el 21 de septiembre de 2016).

Las lecciones también deben incluir actividades que permitan a los alumnos aplicar los conocimientos de integridad de manera práctica. Ello puede incluir actividades en el aula, tales como simulacros de juicios de ética, o un "Barómetro humano de corrupción" (véanse ejemplos en los Recuadros 4.8 y 4.9). El plan de estudios también podría incluir oportunidades para que los alumnos pongan en práctica su conocimiento, en ejemplos reales, como visitas a las oficinas de gobierno locales para "aprender en el puesto" observando al personal de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, en Lituania (véase Recuadro 4.10), alumnos del curso de integridad visitaron la comisión de lucha contra la corrupción del gobierno local y trabajaron con el personal para inspeccionar documentos y verificar si existían señales de irregularidades en áreas de alto riesgo.

#### **Recuadro 4.8. Programa Modelo Estudiantil de Ética en las escuelas públicas del Condado Miami-Dade**

En los Estados Unidos, donde la responsabilidad de la educación recae en los respectivos estados, el estado de Florida ha reglamentado el requisito estatal de educación del carácter (p. ej. educación en valores) para los estudiantes. Creada en 1996, la Comisión de Miami-Dade recibió cuatro responsabilidades principales, entre ellas la educación y el servicio comunitario. Para ello, la Comisión diseñó, implementó y financió el curso Modelo de ética. Tras obtener el apoyo de directores, maestros y del distrito escolar, el programa fue lanzado en tres escuelas preparatorias públicas en el año escolar 2001-2002. Las escuelas en el distrito Miami-Dade tienen la opción de utilizar el programa como su plan de estudios de educación del carácter.

Los objetivos fundamentales del programa son enseñar a los alumnos:

1. El proceso de resolución de dilemas éticos
2. Elementos de pensamiento crítico y analítico, y la manera de aplicar estos elementos en la vida diaria
3. El arte de la negociación, mediación, resolución de conflictos y habilidades para crear consenso (por medio de simulacros de audiencias públicas)
4. Desarrollar, en los alumnos, la capacidad de reconocer y aplicar diferentes enfoques, para una toma de decisiones ética

El programa consta de ocho módulos, repartidos a lo largo de ocho meses. Los módulos están integrados en las clases de ciencias sociales y gobierno, dos veces al mes, lo que significa que los alumnos reciben 4 horas al mes de instrucción, es decir un total de 32 horas.

El programa es administrado por Especialistas en Sensibilización y Capacitación de la Comisión de Ética, donde los capacitadores son responsables de preparar el plan de estudios (p. ej. conferencias, estudios de caso) del programa. El curso está dividido en dos componentes: un componente de ponencia y un estudio de caso con juego de roles. La primera parte del curso consta de conferencias sobre diversos temas, como resolución de problemas, toma de decisiones y principales teorías de la ética. La segunda parte del curso se compone de estudios de caso, conocidos como Simulacros de Juicios de Ética, en los cuales los alumnos son seleccionados al azar para asumir diferentes roles (p. ej. el papel de inculpado, de abogado de la defensa o de fiscal) y debaten sobre estudios de caso de ética.

En cada programa, cinco alumnos son seleccionados aleatoriamente para actuar como miembros de la Comisión de Ética durante el módulo completo. Otros alumnos son seleccionados al azar para participar en los estudios de caso, lo que implica juego de roles (audiencia pública ante la Comisión de Ética), discusiones, debates y la resolución de la Comisión de Ética.

*Fuentes:* Miami-Dade County Ethics Commission (2014), *Model Student Ethics Programme in Miami-Dade County Public Schools*, <http://ethics.miamidade.gov/training-model-student-ethics.asp>; Transparency International (2004), "Ethics at School: A Model Programme", in *Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 Countries*, Transparency International, Berlin, [www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching\\_integrity\\_to\\_youth\\_examples\\_from\\_11\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching_integrity_to_youth_examples_from_11_countries).

#### **Recuadro 4.9. Capacitación contra la Corrupción para Estudiantes Austriacos**

La Oficina Federal Anticorrupción (BAK) de Austria es responsable de impartir la enseñanza contra la corrupción a los estudiantes de 14 a 18 años de edad. El proyecto piloto tuvo lugar en 2012, dirigido a las materias de educación política en las escuelas secundarias, preparatorias y vocacionales. El curso no es obligatorio; se imparte en una serie de 8 unidades de 45 minutos cada una.

La intención del curso es asegurar que los estudiantes puedan reconocer y prevenir situaciones corruptas, y sentirse seguros en su vida profesional diaria. Las habilidades deseadas a ser adquiridas incluyen conocimientos sobre corrupción, incluyendo términos como corrupción, prevención de la corrupción, delito económico, cumplimiento y fundamento jurídico para combatir la corrupción, así como conocimientos especializados en valores, decisiones y acciones, como la capacidad de evaluar la relación entre actividad económica y valores morales, además de su rol como ciudadanos en la prevención y combate a la corrupción.

- El contenido del curso incluye los siguientes elementos:
- La definición del término "corrupción"
- Formas de corrupción
- Razones y consecuencias de la corrupción
- Modelos para explicar los fenómenos de corrupción
- Prevención de la corrupción
- Instituciones e instrumentos en el combate a la corrupción

El contenido se difunde mediante una variedad de métodos pedagógicos diferentes, tales como cuestionarios, discusiones, actuación de roles, elementos audiovisuales (p. ej. presentaciones en película y en PowerPoint) y charlas con investigadores en asuntos de corrupción.

Un elemento innovador de la capacitación incluye un "Barómetro de Corrupción". En este método, se colocan dos hojas de papel en el piso, una con la leyenda "Corrupción" y la otra con "Sin corrupción". El capacitador lee entonces posibles casos de corrupción, y los alumnos se desplazan, entre las dos hojas, según el nivel de corrupción que crean que corresponda a cada caso. Se les pide entonces justificar su decisión, y después del ejercicio, se reflexiona sobre cada caso y se le discute en más detalle.

La capacitación termina con la entrega de un documento titulado "Información acerca de la Corrupción", que incluye un examen y un resumen del material cubierto. Al final del curso, se pide a los estudiantes que llenen un formulario de comentarios. Las respuestas obtenidas de la evaluación son utilizadas para enriquecer y actualizar la capacitación.

*Fuente:* Federal Bureau of Anti-Corruption (2013), *Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years*, Presentation to the 4<sup>th</sup> UNCAC Working Group 26-28 August 2013, [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria\\_Meixner\\_Anti-Corruption\\_Training\\_2.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria_Meixner_Anti-Corruption_Training_2.pdf).

#### **Recuadro 4.10. Cambiando Actitudes hacia la Corrupción mediante la Educación en Lituania**

El Artículo 10, de la ley de Prevención de la Corrupción de Lituania, establece la inclusión de temas anticorrupción en los programas de las escuelas de enseñanza general. En consecuencia, como parte del Programa Nacional Anticorrupción de Lituania del 2002, la educación contra la corrupción fue identificada como una de las prioridades clave. De manera específica, el programa se compromete "a promover, por varios medios, la intolerancia a la manifestación de la corrupción; en vista de ello, a establecer una estrecha cooperación con organizaciones no gubernamentales y con medios de comunicación, desarrollando e incorporando programas anticorrupción en el sistema educativo". Para ello, la estrategia a largo plazo para la incorporación del programa anticorrupción en el sistema escolar fue la de "fomentar la intolerancia pública hacia la corrupción y promover una nueva mentalidad nacional que influya en todas las áreas de la vida de Lituania". Trabajando de la mano con el Centro de Didáctica Moderna (MDC), un centro de excelencia en planes de estudios y métodos de enseñanza, con un selecto grupo de maestros, el organismo anticorrupción (Servicios Especiales de Investigación o STT) ha integrado conceptos anticorrupción en temas centrales, como historia, educación cívica y ética. El proyecto se benefició asimismo de la ayuda de los Ministerios de Educación y Ciencia, y de Relaciones Exteriores, de Lituania, así como de Transparencia Internacional de Lituania (Fondo para una Sociedad Abierta) y de la Embajada Real de Dinamarca.

El grupo de trabajo tenía pleno conocimiento de tres desafíos clave: 1) encontrar el equilibrio entre presentar ponencias sobre corrupción e involucrar a los alumnos en diálogos significativos y proyectos que hicieran del aprendizaje algo más aplicable a su vida diaria; 2) abordar el problema del cinismo y la frustración que pudieran surgir entre los alumnos, al aprender sobre el combate a la corrupción a la vez de estarlo experimentando como la norma social; y 3) involucrar a los estudiantes, de manera que sean capaces de ver el problema de la corrupción como algo sobre lo cual pudieran tener un impacto positivo.

De 2002 a 2008, el MDC y la STT colaboraron para desarrollar diversos enfoques para la enseñanza contra la corrupción. Un equipo de profesores, con experiencia en los niveles escolares 5 a 12, ayudó a desarrollar e implementar cada estrategia de manera experimental. Estos maestros provenían de diferentes medios educativos y regiones de Lituania, con el fin de asegurar una muestra representativa. En lugar de enfocarse en conceptos anticorrupción definidos de manera estrecha, el plan de estudios incorporó los conceptos más amplio de valores y ética, en temas como equidad, honestidad e impacto en la comunidad. El plan de estudios se centró en que los estudiantes aprendieran por qué las actividades corruptas eran indeseables y cómo el comportamiento ético podría ser aplicado en su vida personal para resolver estos dilemas.

Implementado inicialmente en un pequeño grupo de escuelas, el alcance del plan de estudios ha sido ampliado, aunque sigue siendo un elemento optativo del plan de estudios. Con el paso de los años, el plan de estudios ha crecido, de ser un aprendizaje en el aula, a comprometer a los alumnos a participar con ONGs anticorrupción locales y gobiernos municipales, y así aplicar sus conocimientos en una forma tangible. Por ejemplo, en una ciudad lituana, el asesor local de lucha contra la corrupción presentó, a los alumnos, las áreas de riesgo de corrupción en la administración local y los planes del municipio para enfrentar esos riesgos. Los alumnos participaron entonces en la inspección de registros de empleados, como lo haría un funcionario de gobierno, para verificar irregularidades y posibles áreas de abuso de recursos públicos, tales como vehículos oficiales y cupones de combustible.



#### **Recuadro 4.10. Cambiando Actitudes hacia la Corrupción mediante la Educación en Lituania (cont.)**

En una encuesta relacionada con los objetivos del programa anticorrupción, una ONG dedicada a promover actividades cívicas, el Instituto de la Sociedad Civil, reveló que los estudiantes de preparatoria estaban más dispuestos, que los adultos, a organizar actividades de respuesta a los problemas de su sociedad. En particular, un estudio dirigido por el Instituto en 2012 determinó que, en promedio, el 33.6% de los estudiantes estaban dispuestos a promover actividades cívicas, en comparación con el 13.6% de los adultos. Estos resultados son prometedores, ya la creciente actitud de los jóvenes, hacia el involucramiento en la sociedad, muestra una tendencia positiva a futuro para el cambio de comportamiento en Lituania.

*Fuentes:* Modern Didactics Centre (2004a), *Integrated Programme of Anti-Corruption Education for a School of General Education*, [www.sdcentras.lt/antikoruipcija/en/bl/bl\\_prog\\_en.pdf](http://www.sdcentras.lt/antikoruipcija/en/bl/bl_prog_en.pdf).

Gainer, M. (2015), *Shaping Values for a New Generation: Anti-Corruption Education in Lithuania, 2002–2006*, [http://successfulties.princeton.edu/sites/successfulties/files/MG\\_NORMS\\_Lithuania\\_1.pdf](http://successfulties.princeton.edu/sites/successfulties/files/MG_NORMS_Lithuania_1.pdf).

Una tercera actividad práctica podría incluir la participación de los jóvenes en los Comités de Participación Ciudadana locales. Para ello, los Planes de Acción para los Sistemas Locales Anticorrupción (SLAs) podrían incluir medidas para crear un subcomité juvenil, que replique el Comité de Participación Ciudadana. Estos subcomités podrían representar la visión de la juventud en el desarrollo de políticas y asegurar que las actividades de los SLAs estén alineadas para atender las áreas problemáticas clave. La participación en los comités podría quedar abierta a cualquier alumno interesado, de escuela secundaria o preparatoria, con el liderazgo de cada subcomité conformado por cinco jóvenes sobresalientes. La determinación de los cinco jóvenes que representen al subcomité podría lograrse mediante un concurso que convoque a los interesados a presentar un ensayo, un póster o una presentación audiovisual sobre un tema específico relacionado con el combate a la corrupción y con la integridad, en su estado respectivo. Las cinco mejores presentaciones serían determinadas por votación, tanto por miembros del subcomité juvenil como por miembros del Comité de Participación Ciudadana.

***Los comités del SNA podrían incluir medidas para desarrollar programas de capacitación para profesores sobre integridad y lucha contra la corrupción en el Plan de Acción del SNA. La SFP y la SEP deben trabajar juntos para diseñar e impartir la capacitación.***

Una exitosa implementación, de las lecciones y actividades de integridad y de combate a la corrupción, depende de que los maestros puedan impartir eficazmente estas lecciones en el aula. Para lograrlo, la capacitación en los conceptos de integridad y de rechazo a la corrupción es un componente crucial para las reformas de los planes de estudios. En efecto, la capacitación a los maestros puede dotar a pasantes y profesionales experimentados de habilidades, conocimientos y confianza para contrarrestar los retos sociales contemporáneos, tales como la corrupción y la falta de integridad (Starkey, 2013). Capacitar en integridad y rechazo a la corrupción también puede establecer estándares normativos para los profesores, como el concepto de que ellos tienen la obligación moral de desafiar a la corrupción (Starkey, 2013). La capacitación de los maestros puede tomar muchas formas, que van desde cursos, tomados en los programas



de formación docente y de capacitación profesional, hasta seminarios y carpetas de materiales preparados por instituciones gubernamentales o actores de la sociedad civil.

En México, existe ya una tradición de capacitación para profesores, donde la preparación inicial para maestros de preescolar y primarias es impartida, en su mayoría, por instituciones especiales de educación superior para la formación docente, conocidas como Escuelas Normales. Las universidades también imparten capacitación docente inicial, tanto para maestros de secundaria como de preparatoria. Por lo anterior, se recomienda que la SFP y la SEP trabajen juntos para desarrollar un curso para maestros, que los prepare para enseñar las materias de integridad y combate a la corrupción dentro del plan de estudios docente, tanto en las Escuelas Normales como en los programas educativos universitarios. El curso puede incluir módulos de introducción, para maestros, a los conceptos básicos de corrupción e integridad, así como estrategias para la enseñanza anticorrupción y de integridad en las escuelas.

La formación continua para docentes es un requisito en México, conforme a la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual requiere que los maestros sean sometidos a evaluaciones y sigan cursos de actualización, a lo largo de su carrera. Para tales efectos, la SEP ofrece el *Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica*. Los cursos del programa de Educación Continua tienen como objetivo ayudar a los maestros a desarrollar las competencias y destrezas ligadas a su perfil profesional (SEP, c 2016). El actual programa de Educación Continua persigue tres objetivos: 1) mejorar el servicio profesional docente; 2) fortalecer la escuela; y 3) adherirse a las prioridades educativas nacionales, con siete vías de formación asociadas (véase la Tabla 4.4). El tercer objetivo se centra en capacitar al personal docente en temas de prioridad pertinente y socialmente relevante, como la inclusión y los derechos humanos (SEP, 2016c).

**Tabla 4.4. Programa de Educación Continua para Docentes**

Objetivos de la estrategia	Vías de Capacitación
Mejorar el servicio docente profesional	Educación continua para lograr el perfil profesional requerido. Desarrollo de habilidades para el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en trabajo colaborativo.
Fortalecimiento de la escuela	Capacitación para personal de apoyo (programa SATE - Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela) Desarrollo de habilidades de liderazgo y administración escolar. Desarrollo de habilidades para la evaluación interna. Dominio de los contenidos disciplinarios.
Adherirse a las prioridades de la escuela nacional	Actualizar acerca del nuevo modelo educativo y programas institucionales para la inclusión y la equidad.

*Fuente:* SEP (2016c), “Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica”, Secretaría de Educación Pública,  
<http://formacioncontinua.sep.gob.mx/portal/modelo-formacion-continua.html>.

La SFP y la SEP podrían asociarse para desarrollar un curso sobre integridad y combate a la corrupción para docentes, que correspondería al objetivo tres. De manera semejante a la del curso ofrecido, en colegios y universidades, como parte de los programas de educación inicial para maestros, el curso podría incluir elementos de integridad y rechazo a la corrupción, a manera de actualización para maestros, pero también podría enfocarse en compartir retos clave y buenas prácticas acerca de cómo

difundir eficazmente los módulos, a qué métodos son más receptivos los alumnos y las maneras innovadoras de motivar a los alumnos, para que pongan en práctica sus conocimientos. El Recuadro 4.11 presenta un ejemplo del programa de capacitación de educación anticorrupción para profesores en Lituania.

#### **Recuadro 4.11. Capacitando a los maestros para la enseñanza contra la corrupción en Lituania**

Como parte del desarrollo del plan anticorrupción en Lituania, se identificaron dos objetivos en el proyecto para apoyar a los docentes en la integración de contenidos anticorrupción en sus planes de estudio: 1) incluir, en el programa de formación continua, la educación contra la corrupción y 2) preparar un equipo de docentes capaces de asesorar y capacitar a otros maestros.

En febrero de 2004, el equipo del proyecto preparó un curso de capacitación para maestros, así como un programa de formación continua. De marzo a agosto de 2004, se llevó a cabo una serie de talleres y seminarios de capacitación para maestros, tratando los siguientes temas:

- Metodología del Pensamiento Crítico para la Educación contra la Corrupción
- Fundamentos de la enseñanza para adultos
- Principios de planeación estratégica
- Desarrollo del programa de educación continua contra la corrupción

A continuación, entre septiembre y diciembre de 2004, el programa de formación continua fue preparado y probado en varias regiones; los resultados de la prueba piloto enriquecieron varias actualizaciones al programa. El programa resultante, "Oportunidades en la educación contra la corrupción para la escuela secundaria" es parte de la capacitación permanente ofrecida por el Centro de Didáctica Moderna, un centro de excelencia para plan de estudios y métodos de enseñanza. El programa pretende dar a los maestros información sobre corrupción y educación contra la corrupción, así como alentarlos a aplicar diversos elementos, de la educación contra la corrupción, en la planeación de sus clases y en sus actividades extra curriculares.

*Fuente:* Modern Didactics Centre (2004b), *Education against Corruption*, [www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm](http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm).

### **Resumen de Propuestas de Acción**

- Los comités del SNA deben asegurar que el Plan de Acción del SNA, una vez desarrollado, incluya campañas de concientización y capacitación que desafíen la aceptación de la corrupción por los ciudadanos y eduquen al público acerca de la actitud y las herramientas para rechazar el comportamiento contrario a la ética. El Plan de acción del SNA debe asignar claramente roles y responsabilidades para el diseño e implementación de la concientización y de la capacitación de las secretarías competentes.
- Los comités del SNA deben asegurar que el Plan de Acción del SNA asigne responsabilidades a las secretarías responsables de áreas de alto riesgo de corrupción y fraude, incluyendo, pero no limitado a, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para que desarrollen y lleven a cabo

programas de capacitación, hechos a la medida, en materia integridad y combate a la corrupción para la ciudadanía. Como el experto en el combate a la corrupción, la SFP debe verse asignado el rol de asesor de contenidos anticorrupción, en los programas de capacitación del Plan de Acción del SNA.

- Los comités del SNA deben además considerar incluir, en el Plan de Acción del SNA, medidas para asociarse con las secretarías responsables de las áreas de alto riesgo, incluyendo, pero no limitado a, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para encabezar iniciativas piloto, basadas en investigaciones en ciencias del comportamiento, dirigidas a "dar un empujón" al comportamiento ético. Los comités del SNA deben identificar primero las áreas donde estas intervenciones pudieran ser más necesarias (como evasión fiscal, fraude a la asistencia social, contratación y adquisiciones o parasitismo en servicios públicos), conjuntamente con las secretarías colaboradoras, y, más adelante, llevar a cabo evaluaciones que permitan determinar la utilidad de extender y ampliar tales intervenciones.
- El Comité Coordinador del SNA debería incorporar, en el Plan de Acción, el compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo de desarrollar herramientas de contenido y didácticas para la educación ética y asignar responsabilidades a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para su implementación.
- La SEP debe considerar seriamente la posibilidad de ampliar los recursos con que cuenta el actual *Programa Nacional de Convivencia Escolar* (PNCE), el cual integra en el plan de estudios valores como el respeto a las reglas de integridad, con el fin de asegurar que sea efectivamente desplegado a todas las escuelas primarias, secundarias y preparatorias. El PNCE debe incluir contenido que aborde explícitamente los valores de integridad y rechazo a la corrupción, en los planes de estudios de las escuelas primarias, secundarias y preparatorias. Las lecciones, actividades y módulos educativos anticorrupción y de integridad deben ser adecuados a los grupos de edad específicos y enfocarse en el desarrollo de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) para prevenir la corrupción. La SFP debe apoyar a la SEP en la ampliación del PNCE, con asesoría y orientación sobre contenidos anticorrupción.
- Para involucrar a los jóvenes en actividades prácticas de combate a la corrupción, los Planes de Acción de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLAs) podrían incluir medidas para crear un subcomité juvenil, que replique el Comité de Participación Ciudadana. Estos subcomités podrían representar la visión de la juventud en el desarrollo de políticas y asegurar que las actividades de los SLAs estén alineadas para atender las áreas problemáticas clave. La membresía del comité debe quedar abierta a cualquier alumno interesado, de escuela secundaria o preparatoria, con el liderazgo de cada subcomité conformado por cinco jóvenes sobresalientes.
- Los comités del SNA, la SFP, la SEP y las principales universidades deben trabajar en conjunto para desarrollar un curso que prepare a los maestros para impartir las materias de integridad y combate a la corrupción dentro del plan de estudios docente. Dicha capacitación debe impartirse en las Escuelas Normales y en los programas de certificación docente. Del mismo modo, el Comité

Coordinador del SNA y la SEP deben trabajar juntos para desarrollar un curso sobre integridad y combate a la corrupción, para la formación docente continua.

## Notas

- 1 Las normas sociales son entendimientos compartidos acerca de acciones que son obligatorias, permitidas o prohibidas al interior de una sociedad (Ostrom, 2000).
- 2 Véase elemento de acción 1.2.5 bajo Estrategia 1.2: Promover una cultura de legalidad que incremente la confianza de los mexicanos en el gobierno y evite la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (SEGOB, 2013).
- 3 Un estudio similar, realizado por Gunnarson (2008), que estudió el efecto, en los estudiantes en Italia, de la educación cívica en el mejoramiento de los niveles de confianza generalizada, encontró que el ambiente escolar (es decir apertura de los organismos, imparcialidad de las instituciones o grado de conflicto entre colegas) tuvo un efecto sobre los niveles de confianza de los estudiantes.

## *Referencias*

- Ainley, J., W. Schulz and T. Friedman (eds.) (2011), *ICCS 2009 Latin American Report: Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*, IEA, Amsterdam.
- BIT (2012), Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt, Behavioural Insights Team, London, [www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf).
- Federal Bureau of Anti-Corruption (2013), “Anti-Corruption Training for Students of 14-18 Years”, Presentation to the 4<sup>th</sup> UNCAC Working Group 26-28 August 2013, [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria\\_Meixner\\_Anti-Corruption\\_Training\\_2.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2013-August-26-28/Presentations/Austria_Meixner_Anti-Corruption_Training_2.pdf).
- Fisman, R. and E. Miguel (2008), *Economic Gangsters: Corruption, Violence and the Poverty of Nations*, Princeton University Press.
- Gainer, M. (2015), Shaping Values for a New Generation: Anti-Corruption Education in Lithuania, 2002–2006, [http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/MG\\_NORMS\\_Lithuania\\_1.pdf](http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/MG_NORMS_Lithuania_1.pdf)
- Gatti, R., S. Paternostro, J. Rigolini (2003), “Individual Attitudes toward Corruption: Do Social Effects Matter?” World Bank Policy Research Working Paper 3122, World Bank, Washington DC, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3122>.
- Gunnarson, C. (2008), *Cultural Warfare and Trust: Fighting the Mafia in Palermo*, Oxford University Press, Oxford.
- Hauk, E. and M. Saez-Marti (2002). “On the Cultural Transmission of Corruption”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 107/2, [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022053101929564](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022053101929564).
- ICAC (2016), ICAC website, Independent Commission Against Corruption, Hong Kong, [www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html](http://www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html) (consultado el 17 Octubre 2016).
- INC (2016), Estrategia Nacional de Cultural Cívica 2017-2023, Instituto Nacional Electoral, [www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-V230916CCEyEC.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-V230916CCEyEC.pdf).
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2013), “Estudio de Evasión Global de Impuestos”, Resumen Ejecutivo, [www.sat.gob.mx/administracion\\_sat/estudios\\_evasion\\_fiscal/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Paginas/default.aspx).
- Integrity Action (2016), Integrity Clubs Manual Outline, Integrity Action, London, [http://integrityaction.org/sites/default/files/training\\_materials/IntegrityClubsManualOutline\\_%20V2%2020%2004%202016.pdf](http://integrityaction.org/sites/default/files/training_materials/IntegrityClubsManualOutline_%20V2%2020%2004%202016.pdf).

- Johnston, M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mann, C. (2011), *Behaviour changing campaigns: success and failure factors*, U4 Expert Answer, U4 Anti-corruption Resource Centre, Bergen, [www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/](http://www.u4.no/publications/behaviour-changing-campaigns-success-and-failure-factors/).
- Miami-Dade County Ethics Commission (2014), *Model Student Ethics Programme in Miami-Dad County Public Schools*, <http://ethics.miamidade.gov/training-model-student-ethics.asp>.
- Modern Didactics Centre (2004a), *Integrated Programme of Anti-Corruption Education for a School of General Education*, [www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl/bl\\_progr\\_en.pdf](http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl/bl_progr_en.pdf).
- Modern Didactics Centre (2004b), *Education against Corruption*, [www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm](http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/bl.htm).
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris. <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=353&InstrumentPID=476&Lang=en&Book=False>.
- OECD (2016), *Protecting Consumers through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255463-en>.
- OECD (2015), "México: Educación Fiscal en la Enseñanza Superior", in *Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222786-20-es>.
- Ostrom, E. (2000). "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14/3, pp. 137-158, [www.jstor.org/stable/2646923](http://www.jstor.org/stable/2646923).
- Panth, S. (2011), *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Programme, World Bank, Washington DC, <http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf>.
- Secretaría de Gobernación (2013), "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno", <http://oic.segob.gob.mx/work/models/OIC/Resource/77/2/images/Programa%20para%20un%20Gobierno%20Cercano%20y%20Moderno%202013-2018.pdf>.
- SEP (2016a), "Antecedentes", Secretaría de Educación Pública, [www.gob.mx/escuelalibredeacoso/articulos/antecedentes-91640](http://www.gob.mx/escuelalibredeacoso/articulos/antecedentes-91640).
- SEP (2016b), "Marco Conceptual: Programa Nacional de Convivencia Escolar", Secretaría de Educación Pública.
- SEP (2016c), "Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para docentes de Educación Básica", Secretaría de Educación Pública, <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/portal/modelo-formacion-continua.html>.
- SEP (2016d), *Programa Nacional de Convivencia Escolar: Guía Para el Docente*, <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/155615/PNCE-DOC-6-BAJA.pdf>.

- SEP (2015a), “Diagnóstico ampliado: Programa Nacional de Convivencia Escolar (S-271)”, Secretaría de Educación Pública, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50173/Diagnostico\\_Ampliado.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50173/Diagnostico_Ampliado.pdf).
- SEP (2015b), “Programa de Estudio 2011: Educación Básica, Secundaria, Asignatura Estatal Formación ciudadana democrática en Sinaloa”, Secretaría de Educación Pública, [www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/estatal/c3/FORMACION\\_CIUADANA/C3FORMACIONCIUDADANASINALOA.pdf](http://www.curriculobasica.sep.gob.mx/pdf/secundaria/estatal/c3/FORMACION_CIUADANA/C3FORMACIONCIUDADANASINALOA.pdf).
- SEP (2014), “PACE: Guía Para El Docente Educación Primaria, Secretaría de Educación Pública: <http://escuelascalidad.edomex.gob.mx/pace>.
- SEP (2013), “Plan de Estudio 2011: Educación Básica”, Secretaría de Educación Pública, [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/20177/Plan\\_de\\_Estudios\\_2011\\_f.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/20177/Plan_de_Estudios_2011_f.pdf)
- Social and Behavioural Sciences Team (n.d.), Industrial Funding Fee Reports.
- Starkey, H. (2013), “Teaching the Teachers”, in Transparency International: Global Corruption Report Education, [www.transparency.org/gcr\\_education/integrity](http://www.transparency.org/gcr_education/integrity).
- Teorell, J., S. Kumlin, S. Dahlberg, S. Holmberg, B. Rothstein, A. Khomenko and R. Svensson (2016), The Quality of Government OECD Dataset, version Jan16, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, [www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se).
- Transparency International (2013), Global Corruption Barometer: Mexico, Transparency International, Berlin, [www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico](http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico).
- Transparency International (2004), Ethics at School: A Model Programme”, in Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 Countries, Transparency International, Berlin, [www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching\\_integrity\\_to\\_youth\\_examples\\_from\\_11\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/teaching_integrity_to_youth_examples_from_11_countries).
- Wickberg, S. (2013), “Best Practices in Engaging Youth in the Fight against Corruption”, U4 Expert Answer, <https://issuu.com/cmi-norway/docs/131017150707-96045f3f47bc46bc93cc9bbbd66c7cf2?e=1246952/5313260>.
- World Values Survey (2017), World Values Survey Wave 6 (2010-2014), [www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp) (consultado Marzo 2017).





## Capítulo 5.

### Protección de denunciantes en México: garantizar canales seguros y protección para denunciar la corrupción

*Los marcos de integridad del sector público objetivo eficaces tienen por objetivo incentivar a los denunciantes a revelar irregularidades, mediante un apoyo visible y un refuerzo positivo de la jerarquía organizacional, una clara orientación sobre los procedimientos de denuncia y una protección jurídica eficaz contra represalias. Tales medidas son consideradas como fundamentales para detectar irregularidades eficazmente, salvaguardar el interés público y promover una cultura de integridad en el sector público. México acaba de aprobar la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que fortalecerá la protección del denunciante cuando entre en vigor en julio de 2017. Este capítulo evaluará el nuevo marco de denuncia en México, examinando si el denunciante está protegido contra todo tipo de represalias, si la denuncia de irregularidades se maneja con eficacia, si funcionarios y público son conscientes del papel crítico que los denunciantes desempeñan en salvaguardar el interés público, y si se han implementado medidas apropiadas para monitorear la efectividad del marco de denuncia, sobre una base continua.*

*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

## **Introducción: protección del denunciante para detectar la corrupción y fomentar una cultura de integridad**

La protección de quienes denuncian irregularidades en el servicio público debe ser un componente esencial de todo sistema de integridad pública. Quienes denuncian irregularidades a menudo enfrentan intimidación, acoso, destitución y violencia por parte de funcionarios, compañeros de trabajo, superiores o cualquier otra persona que actúe en nombre de estos. En efecto, en muchos países, la denuncia es asociada incluso traición o espionaje (Banisar, 2011; Transparency International, 2013a). Esto puede ser debido a percepciones erróneas de que se debe lealtad principalmente a los directivos o la organización, no al interés público. Ya que México tiene una fuerte tradición de clientelismo en el sector público, los servidores públicos mexicanos pueden ser vulnerables a deficiencias similares de la cultura institucional, lo que puede disuadirlos de denunciar faltas de sus colegas o superiores.

En un sector público moderno cada vez más complejo, quienes ahí se desempeñan se han convertido en la fuente primaria de información, en términos de exponer irregularidades y promover la rendición de cuentas (Johnson, 2004). Los marcos de integridad del sector público eficaces deben tener por objetivo incentivar a los denunciante a revelar irregularidades, mediante un apoyo visible y un refuerzo positivo de la jerarquía organizacional, una clara orientación sobre los procedimientos de denuncia, así como una protección jurídica eficaz contra represalias. La combinación adecuada de estas medidas es considerada como fundamental para detectar irregularidades eficazmente, salvaguardar el interés público y promover una cultura de integridad en el sector público. Al dejar en claro que se espera que los funcionarios y el público reporten sus preocupaciones y dilemas de integridad, relacionados con irregularidades en el sector público, y que no se tolerarán represalias contra los denunciante, estas medidas contribuirán a establecer una cultura de integridad en el sector público; más aún, la prioridad será cuidar que ni siquiera existan represalias.

Este capítulo evaluará el marco para denunciante en el sector público en México. Examinará la medida en que los denunciante están protegidos, si están conscientes de los derechos y deberes de reportar sospechas de corrupción e irregularidades, y si existen las condiciones para denunciar irregularidades de forma segura y eficaz.

### **Fortalecer la protección del denunciante contra represalias**

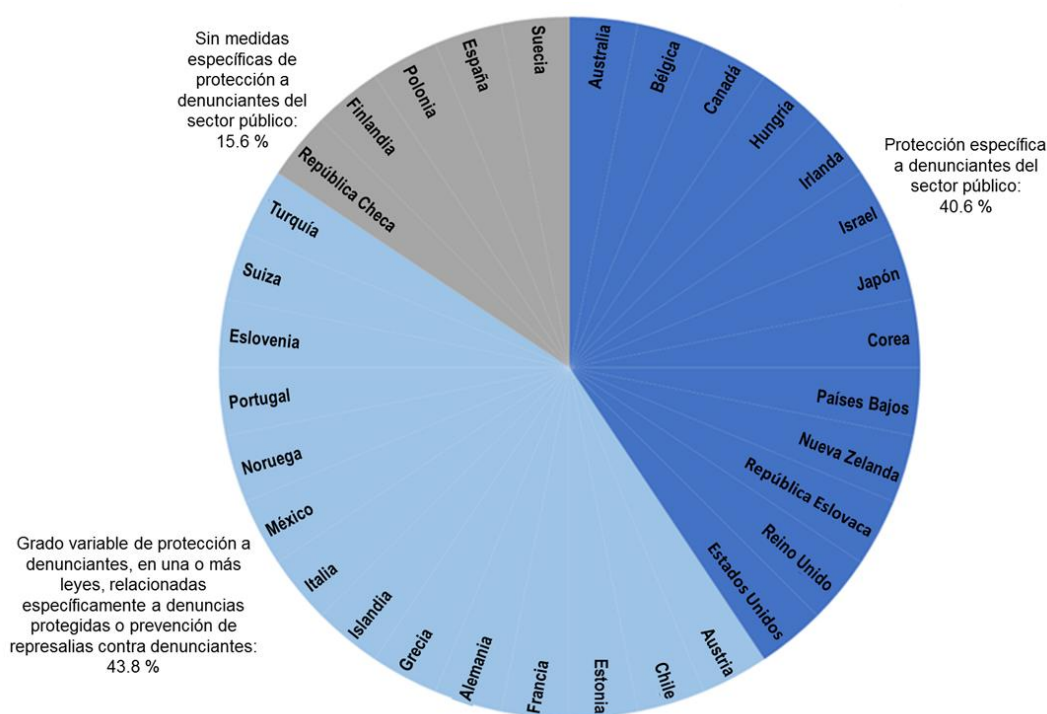
***Las recientemente aprobadas normas, relativas a denuncias de irregularidades y protección de denunciante, son un paso positivo hacia adelante ya que extienden significativamente la protección de la identidad de las personas que denuncian violaciones de la integridad en el sector público. México puede ofrecer una protección más completa al denunciante, prohibiendo específicamente el despido sin causa, o cualquier otro tipo de sanción, formal o informal, en el trabajo, como respuesta a una divulgación si la veracidad de la información reportada puede parecer razonablemente creíble al momento en que fue divulgada.***

La necesidad de una protección eficaz del denunciante, como parte de un marco de integridad del sector público en su conjunto, es reconocida en numerosos tratados multilaterales anticorrupción, como la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 2014, a los estados miembros acerca de la protección del

denunciante, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Recomendación de la OCDE de 1998 sobre la Mejora de la Conducta Ética en el Servicio Público, y el Plan de Acción Anticorrupción del G20 para la Protección del Denunciante.

Como resultado, un número creciente de países desarrollan su propio marco jurídico y normativo para facilitar la denuncia de irregularidades y proteger a los denunciantes contra represalias, especialmente en el sector público. La protección de servidores públicos denunciantes puede surgir de una ley dedicada única o mediante disposiciones en varias leyes, incluyendo leyes anticorrupción, leyes de competencia y leyes corporativas (Gráfica 5.1).

**Gráfica 5.1. Protección legal a denunciantes del Sector Público**



*Notas:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

La gráfica presenta un grupo de 32 países de la OCDE alineados con la descripción anterior y sobre la base de sus respuestas a la encuesta de la OCDE, de 2014, sobre la protección de denunciantes del sector público. Se le preguntó a los encuestados lo siguiente: "¿Ofrece su país protección de los trabajadores contra medidas discriminatorias o disciplinarias una vez que hayan denunciado irregularidades?" Para efectos de esta publicación, se analizaron las respuestas proporcionadas según si el marco jurídico de los países contemplaba, o no, la protección a denunciantes o la prevención de represalias.

*Fuente:* OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

En México, los servidores públicos y ciudadanos que denuncien alguna irregularidad en el sector público están protegidos por los siguientes:

- La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) de México, la cual requiere, cuando entre en vigor en julio de 2017, que las autoridades investigadoras, de los organismos públicos sujetos a la ley, adopten canales de denuncia, anónimos y confidenciales, para reportar irregularidades e incrementar la rendición de cuentas de los destinatarios de las denuncias.
- El *ACUERDO*, que tiene por objeto emitir el *Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal*, las *Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública*, y los *Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético*, a través de los *Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés*, que establece normas para reportar las infracciones, de funcionarios del gobierno federal, al código de ética o a las normas de integridad institucional.
- La *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, que proporciona una plataforma electrónica centralizada a través de la cual cualquier ciudadano puede reportar una conducta ilícita, de manera anónima.
- Las secciones 113 y 116 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que garantiza que los datos personales de los denunciantes sean mantenidos bajo estricta confidencialidad durante las investigaciones y los procedimientos disciplinarios.
- Para disuadir el ejercicio de represalias, la sección 219(I) del Código Penal Federal de México (cuyo alcance será discutido más adelante) señala que comete el delito de intimidación el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta delictiva.

Una de las fortalezas del marco de denuncia en México, aplicable a faltas administrativas, es que atañe a todo el sector público, incluyendo las empresas estatales. La LGRA también contiene una definición amplia del concepto de "denunciante", que incluye cualquier corporación, persona o servidor público que informe, a las autoridades señaladas por la ley, todo acto u omisión que podría constituir, o ser vinculado a, faltas administrativas conforme a los artículos 91 y 93 de la Ley. El alcance de lo que constituye una adecuada denuncia, conforme a la ley, está claramente definido, lo que ayudará a los funcionarios y al público para definir con más certeza lo que puede ser denunciado y en qué circunstancias. Más aún, pondrá en marcha mecanismos que busquen garantizar que los destinatarios de las denuncias tomen la acción apropiada que esté garantizada por cada denuncia específica, incluyendo la protección de la identidad de los denunciantes.

El marco para denunciar una violación al Código de Ética del gobierno federal, así como a las normas de integridad y códigos de conducta institucionales, está fundamentado en el Acuerdo, el cual establece que cualquier persona puede revelar cualquier supuesta infracción al código de ética u otra norma de integridad, como los códigos de conducta institucionales, al Comité de Ética y Prevención de Conflictos de interés de la SFP. En cuanto a la LGRA, el concepto de "denunciante", bajo el Acuerdo,

no se limita a servidores públicos. Sin embargo, las denuncias deben ir acompañadas del testimonio de un tercero.

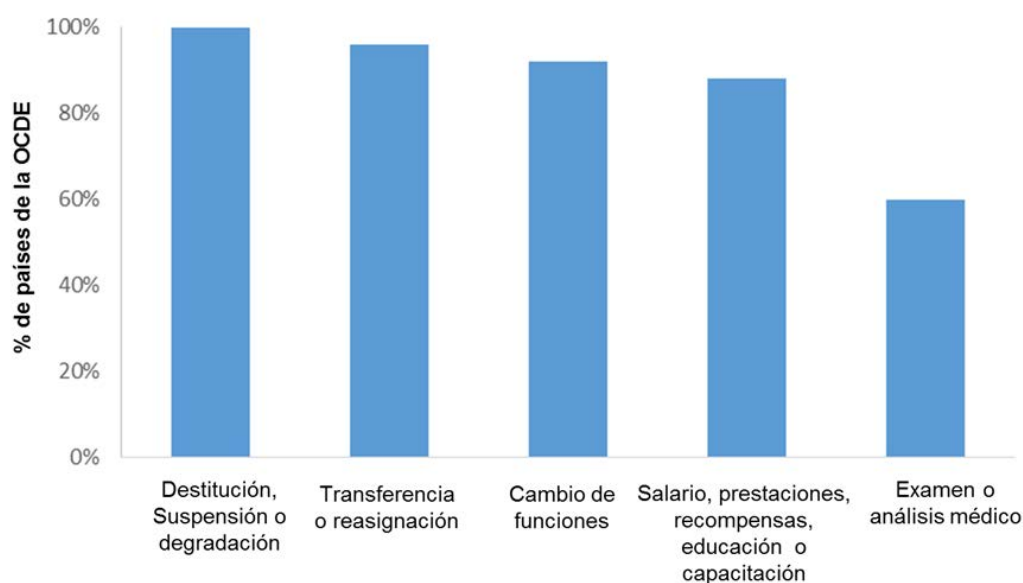
Al dejar en claro que se espera que los funcionarios y el público reporten sus inquietudes y dilemas de integridad, relacionados con irregularidades en el sector público, y que no se tolerarán represalias contra los denunciantes, estas medidas contribuirán a establecer una cultura de integridad en México que será primordial para evitar, desde el principio, que existan represalias (medidas de protección *ex ante*).

Sin embargo, en ocasiones, las medidas *ex ante* no protegerán eficazmente a los denunciantes. En algunos casos, puede resultar imposible proteger completamente la identidad de los denunciantes y por lo tanto, medidas de protección *ex post* deben estar disponibles para que los denunciantes cuenten con recursos adecuados, para poder ser indemnizados por la persona física o moral que haya ejercido represalias.

Sin embargo, el marco de denuncias en México, en la actualidad, está diseñado principalmente para facilitar, o incluso exigir, la denuncia de conductas ilícitas mediante la protección de la identidad, pero existen pocas protecciones adicionales si finalmente se divulga la identidad del denunciante.

Una protección integral del denunciante debe incluir una serie de mecanismos que traten de compensar a quienes sufren represalias en el trabajo, como destitución, degradación, suspensión, transferencia, reasignación o cambio de funciones. La Gráfica 5.2, a continuación, describe las principales medidas de protección contra represalias adoptadas por los países de la OCDE que respondieron a la encuesta sobre denunciantes del 2014.

**Gráfica 5.2. Principales medidas de protección contra represalias adoptadas por los países de la OCDE**



Fuente: OECD (2014), *OECD Survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection*, OECD, Paris.

[www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf)

Estas protecciones amplias son consideradas como buena práctica internacional. Por ejemplo, la Ley de Protección de Denunciantes de Interés Público (PPIW) de Corea ofrece una lista completa de las medidas desfavorables contra las cuales deben protegerse los denunciantes, incluyendo inconvenientes financieros o administrativos, tales como la cancelación de un permiso o licencia, o la revocación de un contrato (Recuadro 5.1, a continuación).

### Recuadro 5.1. Protección Integral en Corea

En Corea, el término "medidas desfavorables" significa una acción enmarcada en cualquiera de los siguientes conceptos:

- Cese, liberación del cargo, destitución o cualquier otra medida administrativa desfavorable, equivalente a la pérdida de estatus en el trabajo.
- Medidas disciplinarias, suspensión, reducción de sueldo, degradación, restricción de promoción y otras medidas administrativas desleales.
- Reasignación, transferencia, negación de funciones, cambio de funciones u otra medida administrativa, en contra de la voluntad del denunciante.
- Discriminación en la evaluación del desempeño, revisión por colegas, etc. y posterior discriminación en el pago de salarios, bonificaciones, etc.
- Cancelación de capacitación, formación u otras oportunidades de autodesarrollo, reducción o eliminación de presupuesto, mano de obra u otros recursos disponibles, suspensión de acceso a información de seguridad o clasificada, cancelación de la autorización para manejar información de seguridad o clasificada, o cualquier otra discriminación o medida perjudicial para las condiciones de trabajo del denunciante.
- Colocar el nombre de la denunciante en una lista negra, así como la publicación de dicha lista, intimidación, uso de violencia y lenguaje abusivo hacia el denunciante, o cualquier otra acción que cause daño físico o psicológico al denunciante.
- Auditoría o inspección injusta del trabajo del denunciante, así como divulgación de los resultados de una auditoría o inspección.
- Cancelación de una licencia o permiso, o cualquier otra acción que cause inconvenientes administrativos al denunciante.

*Fuente:* Ley Coreana de Protección de Denunciantes de Interés Público (2011), Ley n ° 10472 del 29 de marzo de 2011. Artículo 2 (6).

Como resultado, México puede considerar modificar la LGRA o la Ley del Trabajo, según proceda, para prohibir específicamente el despido sin causa de denunciantes de los sectores público y privado, así como cualquier otro tipo de represalias relacionadas con el trabajo, tales como degradación, suspensión y acoso. Esta protección puede estar limitada, en casos donde los tribunales hayan dictaminado que el denunciante debía haber sabido que la información era falsa o engañosa en el momento de la divulgación.

***México podría considerar aclarar bajo qué circunstancias serán otorgadas las medidas preventivas de protección. Esto incluye aclarar el significado del término "medidas de protección que resulten razonables" bajo la LGRA, asegurando que aquellos denunciantes, que no caigan bajo la definición de "servidores públicos en la LGRA, puedan beneficiarse de protecciones similares, en su caso, y asegurar que el Comité de Ética pueda imponer medidas preventivas antes de que se tomen represalias.***

Más allá de la protección de la identidad del denunciante, una de las pocas protecciones previstas por la ley mexicana es la sección 64 de LGRA, que permite a los funcionarios solicitar medidas de protección, que se "consideren razonables", a la organización que provee los canales de información, y por lo tanto no protege a los denunciantes que no pertenezcan al sector público. Asimismo, la falta de precisión, con respecto a las protecciones contempladas en dicho artículo, deja mucha incertidumbre sobre el grado y alcance de la protección a ser concedida. Si bien es comprensible que la sección 64 haya sido redactada de manera a evitar la exclusión de medidas que serían consideradas como apropiadas en cualquier caso en particular, esta disposición sería más eficaz, en mejorar la confianza de los denunciantes en el sistema, si el objetivo de esta disposición, así como la lista no exhaustiva de ejemplos de medidas que puede ser consideradas bajo esta sección, fueran incluidas en la ley.

Asimismo, puede ser aportada mayor claridad, sobre la manera en que las medidas razonables aplican tanto para denunciantes del sector público como del no público, al implementar cambios en la LGRA, o en otra legislación, según el caso. Esta disposición podría ser particularmente útil en situaciones difíciles y potencialmente peligrosas, cuando el anonimato y la confidencialidad pueden no ser suficientes, como cuando la conducta ilícita divulgada involucra a altos servidores públicos, personal político o del crimen organizado, o cuando hay riesgo de que la integridad física de los denunciantes sea amenazada.

Asimismo, la sección 7 de los *lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés*, incluidos en el Acuerdo, establece que el Presidente del Comité de Ética podrá determinar medidas preventivas para evitar el acoso, agresión, intimidación o amenazas en contra de toda persona que denuncie irregularidades. La eficacia del marco, para alentar las denuncias de conductas ilícitas aumentaría al crear mayor certeza sobre la admisibilidad y el alcance de las medidas de protección, y esclareciendo qué medidas pueden ser consideradas por el Presidente de la Comisión de Ética, así como las circunstancias en que se impondrían estas medidas.

***México podría también considerar trasladar al empleador la carga de presentar evidencias que demuestren que ninguna sanción ejercida contra un denunciante, posterior a la divulgación de una irregularidad, hubiese estado relacionada con dicha divulgación.***

Los sistemas de protección del denunciante pueden revertir la carga de la prueba, para que el empleador demuestre que la conducta adoptada contra el empleado no haya tenido relación con su denuncia. Esto en respuesta a las dificultades que puede enfrentar un empleado para demostrar que la represalia fue resultado de la denuncia, "especialmente dado que muchas formas de represalia pueden ser muy sutiles y difícil de corroborar"

(Chêne, 2009, p. 7). En Alemania, para tener derecho a la protección prevista en el código civil, los servidores públicos cargan con el peso de la prueba y tienen que demostrar que su denuncia estaba legalmente permitida, que hubo discriminación, y que la represalia resultó de su denuncia. En caso de que el empleador no haya mencionado esto explícitamente, como la razón para el cese, este tipo de prueba ha resultado casi imposible de presentar. Para mitigar esto, varios sistemas de protección del denunciante proporcionan un enfoque más flexible para la carga de la prueba y asumen que hubo represalia cuando el empleador no puede justificar, de manera clara, una acción adversa contra el denunciante por motivos no relacionados con la denuncia.

El sistema en los Estados Unidos aplica un esquema de traslado de la carga de prueba cuando un empleado federal, que es un supuesto denunciante, debe primero establecer que:

1. Divulgó una conducta que satisface una categoría específica de conducta ilícita establecida en la ley.
2. Hizo la denuncia al tipo de organismo “correcto” (dependiendo de la naturaleza de la denuncia, el empleado puede verse limitado en cuanto a quién puede recibir la denuncia).
3. Tenía la convicción razonable de que la información evidenciaba alguna irregularidad (el empleado no tiene que estar en lo correcto, pero la creencia debe ser compartida por un observador desinteresado, con conocimientos y experiencia equivalentes a los del denunciante).
4. Fue objeto de una medida administrativa, de la falta de una medida administrativa por el empleador, o recibió la amenaza de ser o no objeto de una medida administrativa.
5. Demostró que la denuncia fue un factor que contribuyó a la medida administrativa, a la falta de una medida administrativa por el empleador, o a recibir la amenaza de ser o no objeto de una medida administrativa (en la práctica, esto es en gran medida equivalente a un estándar de relevancia modesta).
6. Procuró reparación a través de los canales adecuados.

Si el empleado establece cada uno de estos elementos, la carga de prueba es trasladada al empleador para que establezca, mediante evidencia clara y convincente, que habría tomado la misma acción en ausencia de la denuncia, en cuyo caso no se concedería compensación al denunciante (US Merit Systems Protection Board, 2011). Evidencia clara y convincente significa que es considerablemente más probable que el empleador hubiera tomado la misma acción en ausencia de denuncia.

En Eslovenia, el sistema de protección del denunciante sostiene que "si un denunciante menciona, en una querrela, hechos que den motivos para suponer que ha sido objeto de represalias por parte del empleador por haber presentado una denuncia, la carga de la prueba quedará con el empleador".

En Noruega, cuando los empleados presentan argumentos que den razón para creer que han sufrido represalias, como resultado de haber presentado una denuncia protegida, se presumirá que dicha represalia ha ocurrido, a menos que el empleador compruebe lo contrario.

Por lo tanto, si México decide modificar la LGRA o Ley del Trabajo para prohibir específicamente el despido de denunciantes, como resultado de haber señalado alguna



irregularidad, México podría considerar fortalecer esta prohibición, trasladando la carga de la prueba al empleador cuando un empleado, que haya hecho una denuncia protegida, sea sujeto de algún tipo de sanción.

***México puede considerar estipular reparaciones civiles rápidas, para servidores públicos que sufran represalias, después de haber revelado alguna conducta ilícita, tal y como definida por la ley.***

La mayoría de los sistemas de protección de denunciantes incluyen remedios específicos que involucran a aquellos denunciantes que hayan sufrido represalias en hacer cumplir las prohibiciones contra el ejercicio de las represalias, a diferencia de dejar el cumplimiento totalmente en manos de las autoridades policiales. Medidas de esta naturaleza pueden cubrir todas las consecuencias de represalias directas, indirectas y futuras.<sup>1</sup> Varían de reincorporación al trabajo después de un cese injusto, transferencia de puesto o compensación, o indemnización si hubo daño que no pueda ser remediado por medidas cautelares, tales como dificultad o imposibilidad de encontrar un nuevo empleo. Tales reparaciones podrán tomar en cuenta no sólo el salario perdido sino también daños compensatorios por sufrimiento, tales como daños punitivos (Banisar, 2011). La Ley de Protección de Denuncias de Servidores Públicos (PSDPA) de Canadá incluye una lista completa de reparaciones (Recuadro 5.2).

**Recuadro 5.2. Reparaciones para denunciantes del sector público en Canadá**

Para otorgar una reparación apropiada al demandante, el Tribunal podrá, mediante resolución, exigir al empleador o al directivo que corresponda, o cualquier persona que actúe en su nombre, tomar todas las medidas necesarias para:

- Permitir el demandante regresar a sus funciones.
- Reincorporar al demandante o pagarle una indemnización si, en opinión del Tribunal, la relación de confianza entre las partes no puede ser restablecida.
- Pagar al demandante la indemnización por una cantidad no superior al importe que, en opinión del Tribunal, sea equivalente a la remuneración que, sino fuera por la represalia, hubiera sido pagada al demandante.
- Anular cualquier medida o acción, incluyendo cualquier acción disciplinaria, y pagar una indemnización al demandante por un monto no superior al importe que, en opinión del Tribunal, sea equivalente a cualquier pena, financiera u otra, impuesta al demandante.
- Pagar al demandante una cantidad igual a los gastos, y cualquier otra pérdida financiera incurrida por él, como consecuencia directa de la represalia.
- Compensar al denunciante, por un importe no superior a USD 10.000, cualquier dolor y sufrimiento padecido por el demandante, como consecuencia de la represalia.

*Fuente:* Canada's Public Servants Disclosure Protection Act of 2005, 21.7 (1) (Ley de Protección de Denuncias de Servidores Públicos de Canadá).

En virtud de la legislación del Reino Unido, los tribunales han dictaminado que puede otorgarse indemnización por sufrimiento, conforme al sistema desarrollado bajo la ley de discriminación (Banisar, 2011). El monto total de daños y perjuicios, adjudicados al amparo de la ley PIDA (Ley de Divulgaciones de Interés Público) del Reino Unido en 2009 y 2010, fue de £ 2.3 millones, siendo la mayor indemnización por £ 800,000 en el

caso de John Watkinson vs Royal Cornwall hospitales NHS Trust (PCaW, 2011). La indemnización PIDA promedio, en 2009 y 2010, fue de £ 58,000, en comparación con los promedios de £ 18,584 y £ 19,499 y £ 52,087 en casos de discriminación de raza, sexo y discapacidad, respectivamente (PCaW, 2011).

Finalmente, el permitir a los denunciantes presentar su propio recurso ante los tribunales, en lugar de depender de la disponibilidad de las autoridades públicas, podría contribuir a reforzar la confianza pública en el marco de la denuncia y permitir un uso óptimo de los recursos limitados de las autoridades policiales. En vista de lo anterior, México podría considerar estipular reparaciones civiles rápidas, para servidores públicos que sufran represalias, después de haber revelado alguna conducta ilícita, tal y como definida por la ley.

Más aún, la disponibilidad de remedios civiles eficaces puede contribuir a mitigar la marginación profesional de los denunciantes, proporcionándoles una oportunidad de ser rehabilitados por tribunales civiles. Estas reparaciones podrían también compensar a los denunciantes por pérdidas potenciales de ingresos. En combinación con campañas eficaces de concientización pública, las reparaciones civiles apropiadas pueden contribuir significativamente a mejorar la percepción pública acerca de los denunciantes y así, indirectamente mitigar la marginación profesional y las posibles pérdidas financieras.

***México debe ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes, para extender su aplicación a una gama más amplia de represalias, tomadas por una gama más amplia de individuos, así como a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes federales o estatales.***

Para aumentar la disuasión de ejercer represalias contra denunciantes, algunos países de la OCDE han implementado prohibiciones penales en caso de ejercer dichas represalias. México ha implementado la sección 219 del Código Penal Federal de México, que señala que comete el delito de intimidación el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta delictiva.

Si bien esta disposición aporta ciertamente un efecto disuasivo, su impacto podría reforzarse ampliando el alcance de su aplicación. El alcance del concepto de "represalias" es, de algún modo, demasiado estrecho, ya que sólo incluye "actos de violencia física o de agresión moral" lo que puede intimidar a los denunciantes y desanimarlos de presentar denuncias. Sin embargo, como hemos comentado anteriormente, hay varias otras maneras de intimidar o amenazar con represalias a los denunciantes de irregularidades en la administración pública, incluyendo, pero no limitado a, la divulgación pública de la identidad de los denunciantes.

Una segunda limitación a esta prohibición, es que se aplica sólo a la información que está ligada a una denuncia penal o presunto acto delictivo. Como resultado, un empleador no se vería impedido de ejercer represalias contra un empleado que hubiera revelado una conducta indebida, que constituiría una violación, al amparo de cualquier ley, pero que no un delito penal.

Finalmente, las represalias tienen que provenir de un servidor público, o de una persona que actúe en su nombre, para ser sancionadas en el Código Penal Federal. Dado que cualquier ciudadano o empresa puede revelar una conducta ilícita en el sector

público, bajo la LGRA, las represalias contra los denunciantes podrían sin duda provenir de representantes del sector privado y otros ciudadanos. El efecto de disuasión del artículo 219 del Código Penal Federal también debe aplicarse a las represalias que ejerzan personas ajenas al sector público u otras personas que actúen en su nombre.

La Sección 425.1 del Código Criminal de Canadá, que también establece una prohibición penal de ejercer represalias contra los denunciantes, no incluye tales limitaciones (Recuadro 5.3). Es aplicable a una amplia gama de represalias, como medidas disciplinarias contra un empleado, incluyendo degradación, cese u otra afectación adversa al empleo del denunciante, o la amenaza de ello. También aplica para cualquier empleador o persona que actúe en su nombre. Asimismo, el artículo 425.1 del Código Penal aplica para las divulgaciones relacionadas con la violación de cualquier reglamento o ley federal o provincial, y, por lo tanto, no se limita a delitos penales.

**Recuadro 5.3. La sección 425.1 del Código Penal canadiense que prohíbe represalias contra denunciantes**

**425.1** (1) Ningún empleador, o persona que actúe en nombre de un empleador o en una posición de autoridad respecto de un empleado del empleador, tomará medida disciplinaria alguna en contra de dicho empleado, lo degradará, lo cesará o afectará negativamente su empleo ni amenazará con hacerlo,

(a) con la intención de obligar al empleado a abstenerse de proporcionar, a una persona cuyas funciones incluyan el cumplimiento de una ley federal o provincial, información relativa a un delito previsto en esta ley, cualquier otro decreto o ley provincial - o sus reglamentaciones - que el empleado cree que ha sido, o está siendo, cometido por el empleador o por cualquiera de sus funcionarios o empleados o, en el caso de una corporación, uno de sus directores; o

(b) con la intención de tomar represalias contra el empleado que haya proporcionado la información mencionada en el apartado (a) a una persona cuyas funciones incluyen la aplicación de la ley federal o provincial.

(2) La persona que contravenga la subsección (1) será culpable de

(a) un acto criminal y punible con pena de prisión de hasta cinco años; o

(b) un delito punible sumario.

Fuente: Código Penal, R.S.C., 1985, c. C-46 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>.

En consecuencia, México debe considerar ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes, para extender su aplicación a una gama más amplia de represalias, tomadas por una gama más amplia de individuos, así como a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes federales o estatales. Asimismo, México podría considerar culpables de delito penal a las personas que indebidamente revelen o amenazan con revelar la identidad de un denunciante, ya que ello puede constituir una forma eficaz de represalia o intimidación.

***México podría considerar imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra los denunciantes de conductas ilícitas, conforme a la normativa aplicable***

Como hemos comentado anteriormente, la LGRA prevé sanciones para los servidores públicos, responsables de investigar, calificar y perseguir faltas administrativas, que no

cumplan con su deber, de conformidad con la ley. Sin embargo, no prevé ninguna sanción para los funcionarios que ejerzan represalias contra los denunciantes.

Las secciones 1h) y 11l) de las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, prohíben la obstrucción de denuncias de irregularidades por servidores públicos. Sin embargo, estas prohibiciones sólo aplican para servidores públicos federales, y dista mucho de quedar claro que el ejercer represalias, a consecuencia de una denuncia, sea calificado como una "obstrucción" a la presentación de una denuncia.

Esto, de alguna manera, se distingue de las buenas prácticas reconocidas internacionalmente. Por ejemplo, sistema de protección de denunciantes de Australia invoca una pena de prisión de 2 años, o de 120 unidades penales<sup>2</sup> o ambos, en caso de represalia contra los denunciantes;<sup>3</sup> mientras que en Corea, el castigo para la represalia varía, dependiendo del tipo de represalia llevada a cabo (Recuadro 5.4).

#### Recuadro 5.4 Sanciones por represalias en Corea

De acuerdo con la Ley de Protección de Denunciantes de Interés Público de Corea, toda persona descrita en alguno de los siguientes puntos será castigada con hasta dos años de cárcel o con una multa de hasta 20 millones KRW (won Coreano):

- La persona que tome las medidas desventajosas descritas en el artículo 2, inciso 6, punto (a) [Cese, liberación del cargo, destitución o cualquier otra medida administrativa desfavorable, equivalente a la pérdida de estatus en el trabajo] en contra de un denunciante de interés público.
- La persona que no haya cumplimentado la decisión de tomar medidas de protección confirmadas por la Comisión o por un procedimiento administrativo.

Adicionalmente, toda persona descrita en alguno de los siguientes puntos será castigada con hasta un año de cárcel o con una multa de hasta 10 millones KRW (won Coreano):

- La persona que tome medidas desfavorable bajo cualquiera de los puntos (b) a (g) en el artículo 2, inciso 6 en contra de un denunciante de interés público [(b) acción disciplinaria, suspensión del cargo, reducción de sueldo, degradación, restricción en promociones y cualquier otra medida administrativa desleal; (c) reasignación de tareas, transferencia, negación de deberes, cambio de deberes u otras medidas administrativas que vayan en contra de la voluntad del denunciante; (d) discriminación en evaluación del desempeño, revisión por colegas, etc. y posterior discriminación en el pago de salarios, bonificaciones, etc.; (e) cancelación de formación, capacitación u otras oportunidades de desarrollo personal; restricción o eliminación de presupuesto, mano de obra u otros recursos disponibles, suspensión del acceso a la información de seguridad o clasificada; cancelación de la autorización para manejar la información de seguridad o clasificada; o cualquier otra discriminación o medida perjudicial para las condiciones de trabajo del denunciante; (f) publicar el nombre del denunciante en una lista negra, así como la difusión de dicha lista, intimidación, uso de violencia y lenguaje abusivo hacia el denunciante, o cualquier otra acción que cause daño físico o psicológico al denunciante; (g) auditoría o inspección injusta del trabajo del denunciante, así como divulgación de los resultados de una auditoría o inspección; (h) cancelación de una licencia o permiso o cualquier otra acción que cause inconvenientes administrativos al denunciante]
- La persona que haya obstruido una denuncia de interés público, etc. o forzado al denunciante de interés público a rescindir su caso, etc., en violación del artículo 15, párrafo 2

*Fuente:* Ley Coreana de Protección de Denunciantes de Interés Público, Ley n ° 10472 (2011) Capítulo V Artículo de 30. (2) y (3).

En ciertas circunstancias, algunos países de la OCDE, como Estados Unidos, imponen sanciones penales a los empleadores que tomen represalias contra denunciantes. El Código Federal Penal 18 U.S.C. §1513 (e) de los Estados Unidos señala que "quien a sabiendas, con la intención de tomar represalias, tome cualquier acción perjudicial contra cualquier persona, incluyendo la interferencia con el empleo legal o medios de vida de cualquier persona, por haber proporcionado, a algún oficial de la ley, información veraz relativa a la comisión, o posible comisión, de un delito federal, serán multada de conformidad o encarcelada hasta por 10 años, o sancionada con ambas penas."

En consecuencia, México podría alinear su marco de sanciones del sector público con otros países miembros de la OCDE, imponiendo sanciones a funcionarios que ejerzan, o amenacen ejercer, represalias contra denunciantes de irregularidades, conforme al Acuerdo y a la LGRA.

### **Asegurar que las quejas sean efectivamente comunicadas, revisadas e investigadas**

*México podría considerar definir y formalizar mejor las estructuras subyacentes a los canales de comunicación de denuncias, para garantizar que servidores públicos y ciudadanos estén plenamente conscientes de quién pueden contactar si deciden presentar una denuncia, de cómo se protegerá su anonimato o confidencialidad, y de las medidas correctivas a su disposición si reciben tratos indebidos.*

Conforme a las secciones 10 y 11 de la LGRA, los denunciantes pueden presentar información a los órganos internos de control, presentes en cada organismo público, o a las entidades fiscalizadoras superiores nacionales o subnacionales. Asimismo, la sección 64 requiere que los destinatarios de las denuncias preserven la confidencialidad o el anonimato de los denunciantes, y las secciones 113 y 116 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, prevé que los datos personales de los denunciantes sean mantenidos bajo estricta confidencialidad durante las investigaciones y los procedimientos disciplinarios. Aunque la plataforma electrónica anticorrupción de México permite denuncias totalmente anónimas, al no solicitar datos personales, no queda claro cómo funcionarían, en la práctica, los mecanismos de confidencialidad. El marco de denuncia en México tampoco señala, de manera específica, lo que le sucedería a un denunciante anónimo que fuera identificado tras su divulgación, por ejemplo debido a la naturaleza de la información revelada. Hacer público el funcionamiento detallado de los mecanismos de anonimato y confidencialidad facilitaría la denuncia al verse potencialmente reforzada la confianza pública en el sistema, siempre que tales mecanismos hayan sido diseñados adecuadamente.

Los denunciantes, que deseen reportar una violación a los principios establecidos por el Acuerdo, pueden presentar tales revelaciones al Comité de Ética de la SFP. Sin embargo, dado que el artículo 16 de la LGAR señala que una violación al código de ética (que está incluido en el Acuerdo) es una infracción administrativa no grave, el Comité de Ética y el Órgano Interno de Control del organismo pueden tener las atribuciones para investigar dicha denuncia.

Si una denuncia es presentada ante un órgano interno de control, éste puede llevar a cabo la evaluación preliminar y la investigación, y puede imponer sanciones si la denuncia está relacionada con un delito no grave, como definido en las secciones 2, 49 y 50 de la LGRA. Si el órgano interno de control llega a la conclusión de que la divulgación está relacionada con un delito grave, como definido en los artículos 51 y 64 de la LGRA, debe completar su investigación y entregarla al Tribunal Administrativo. Si

el Tribunal confirma la calificación de delito grave, presentada por el órgano interno de control, iniciará el procedimiento para imponer las sanciones correspondientes. Si el Tribunal invalida la calificación de delito grave, el caso será devuelto al órgano interno de control para su dictamen.

Si una denuncia es presentada ante una institución suprema de auditoría, ésta proseguirá la investigación únicamente si la divulgación parece referirse a un delito grave. Si la denuncia está relacionada con un delito no grave, el caso se enviará al órgano interno de control correspondiente, para su evaluación, investigación y decisión. La institución suprema de auditoría presentará los casos de delito grave ante el Tribunal Administrativo, conforme al artículo 12 de la LGRA.

Esta estructura está alineada con las buenas prácticas internacionales, que recomiendan que las circunstancias individuales de cada caso determinen el canal de denuncia más adecuado (Council of Europe, 2014). Como se indica en la Guía de Recursos de la UNODC sobre Buenas Prácticas en la Protección de las Personas que Denuncian y en la Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de la UNODC, los canales de denuncia no debe limitarse a elegir entre reportar internamente en el organismo o directamente a las autoridades externas. En cambio, ambos niveles deben operar simultáneamente para que los denunciantes potenciales puedan elegir el canal que consideren que pueda tener mayor impacto sobre el comportamiento del organismo. Los individuos que deciden denunciar deben tener la opción de presentar su divulgación a una entidad externa, si al denunciar internamente no recibieron una respuesta adecuada, en un cierto plazo, o si no fueron tomadas las medidas adecuadas. Además, los denunciantes potenciales deben tener acceso directo a las entidades de revisión externa, pasando por alto el elemento interno del proceso de divulgación, si temen, y tienen razón para creer, que serían amonestados por el mecanismo interno de su organismo. Aunque existan canales de denuncia asignados, el ofrecer a los denunciantes la oportunidad de decidir ante quién, o dentro de qué parámetros, presentar su denuncia, les permite hacerlo de manera voluntaria con mayor facilidad.

Reportar internamente es la vía que los denunciantes tienden a explorar primero. Esta tendencia suena verdadera a través de las fronteras, ya que "las personas en el Reino Unido, Turquía y Corea del sur prefieren revelar información a través de un procedimiento interno formal" (Transparency International, 2009). Sin embargo, aunque los empleadores deberían reaccionar de una manera solidaria y responsable, cumpliendo con la ley escrita o acatando la normatividad, la realidad es que algunos no lo hacen. En estos escenarios, a menudo el denunciante teme a la indiferencia de sus empleadores o queda sin otra elección que presentar externamente su denuncia, para garantizar una respuesta oportuna y que provocará cambios y acabará con las irregularidades. Optar por denuncias externas, como primer recurso, puede ser indicativo de una cultura organizacional cerrada, donde la administración no asume la responsabilidad de proteger a sus empleados (ODAC, 2004).

Para ofrecer una mayor variedad de canales de divulgación y dar a los denunciantes la oportunidad de discutir posibles irregularidades con su supervisor directo, según lo estimen pertinente, México podría considerar asimismo formalizar un canal de presentación de denuncias ante los supervisores. Los organismos funcionarían bajo la premisa de que los empleados comparecerían ante la gerencia con denuncias de irregularidades, preguntas y consejos, y que ésta última, a su vez, reconocería la valentía del individuo y tomaría las medidas pertinentes para protegerlo e investigar las denuncias como corresponda. Más aún, al ser receptiva a las denuncias y promoverlas como método

de detección, la administración puede mitigar el daño a la reputación que pudiera sobrevenir, como consecuencia de presentar una denuncia de manera externa.

Por ejemplo, en Canadá, los empleados tienen tres opciones diferentes para aportar información sobre conductas ilícitas. Su primera opción es hacer divulgaciones protegidas a sus supervisores. Además, pueden aportar información sobre conductas ilícitas ante el funcionario principal de denuncia de su organismo, quien recibe, registra y revisa la información, conduce las investigaciones y emite recomendaciones al director ejecutivo con respecto a las medidas correctivas a ser adoptadas con relación a las irregularidades encontradas. Los funcionarios principales de denuncia también tienen roles de liderazgo clave en proporcionar información y asesoría, respecto a la ley, a empleados y supervisores. (Recuadro 5.5).

Por último, si los empleados prefieren no utilizar los canales internos, tienen la opción de presentar una denuncia de manera externa, ante el Comisionado independiente de Integridad del Sector público, quien protege la identidad de los denunciantes y atiende las denuncias de conducta ilícita de funcionarios federales.

### Recuadro 5.5 Opciones para presentar una divulgación protegida en Canadá

¿Cuáles son las opciones para presentar una divulgación protegida de actos reprehensibles en Canadá? Conozca sus opciones

Pregúntese lo siguiente...

¿Con quién me sentiría cómodo de acercarme si quisiera hacer una divulgación?

¿Tiene mi organismo políticas internas sobre cómo hacer una divulgación interna?

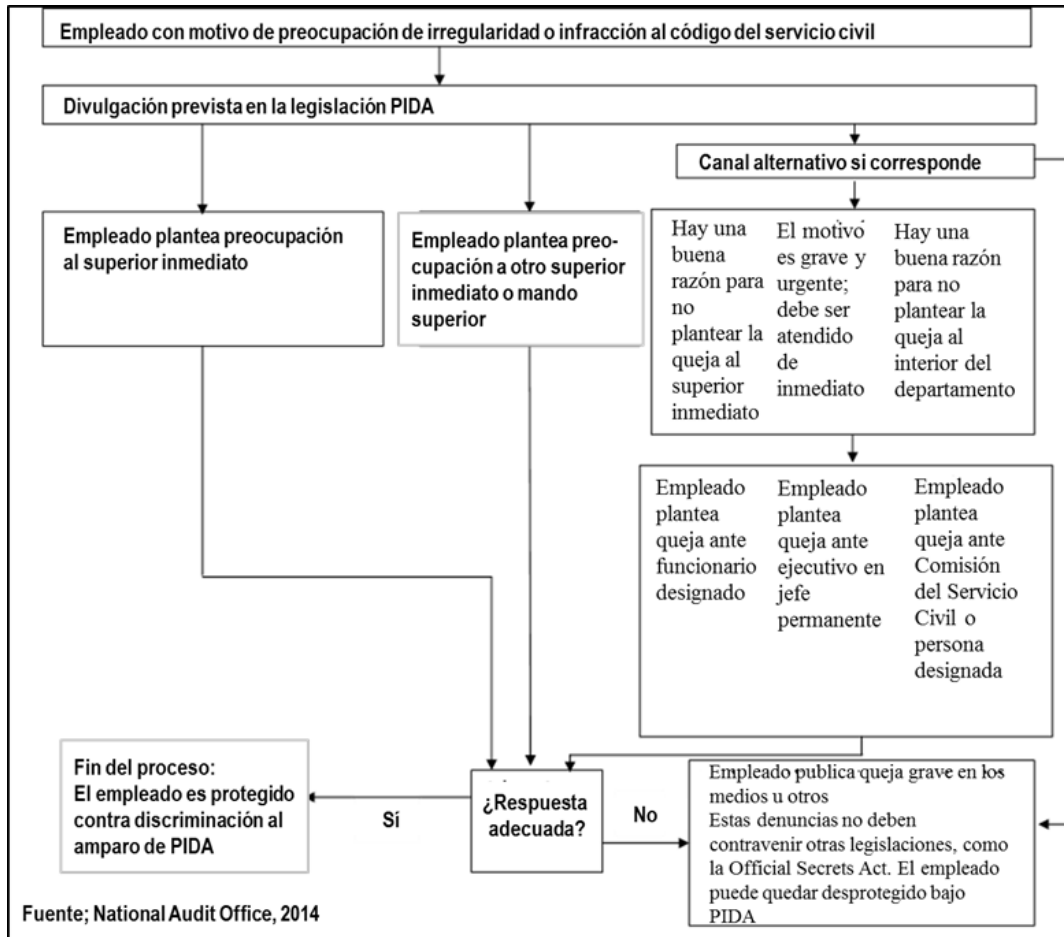
Mi Supervisor o Gerente	Mi encargado superior	La oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público
Puedo ir directamente con mi supervisor o gerente para hacer una divulgación interna.	Puedo encontrar las coordenadas de mi encargado superior en la intranet del organismo o puedo consultar la lista de Funcionarios Superiores del Consejo del Tesoro de ( <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca">www.tbs-sct.gc.ca</a> ). Si mi organismo no ha designado a un encargado superior, puedo hacer una divulgación en la Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público.	Puedo ir directamente a la Oficina en cualquier momento. No tengo que agotar los mecanismos internos antes de acudir a la Oficina.

*Fuente:* Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, "Five Questions about Blowing the Whistle" <http://psic-ispcc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.

Al igual que algunos países de la OCDE, México podría considerar seguir un enfoque escalonado, en el que cada nivel requiere, de manera incremental, un umbral más alto de condiciones a ser satisfechas para que el denunciante esté protegido. Por ejemplo, el Reino Unido aplica un enfoque "escalonado" en el cual una divulgación puede ser presentada a uno de los siguientes "niveles":

- Nivel 1. Divulgación interna a los empleadores o a los Ministros de la Corona;
- Nivel 2. Divulgaciones reglamentarias ante órganos prescritos (p. ej. el Órgano de Servicios Financieros o Hacienda), y;
- Nivel 3. Divulgaciones más amplias a la policía, medios de comunicación, Miembros del Parlamento e instancias reguladoras no prescritas (Gráfica 5.3).

Gráfica 5.3 Ejemplo de procesamiento de una denuncia en el Reino Unido



Fuente: NAO (2014), *Government Whistleblower Policies*, National Audit Office, London, [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf).

Ya sea que México considere administrar las divulgaciones a través de un sistema escalonado o no, los canales de divulgación deben estar claramente delimitados y deben facilitar la divulgación, ya que los denunciantes pueden desconfiar del sistema, o pueden no sentirse cómodos de comparecer. La sola disponibilidad de canales no es suficiente para aclarar un procedimiento confuso. En cambio, este procedimiento debe ir acompañado de una explicación sobre los pasos y los procedimientos a seguir, para asegurar que los denunciantes estén bien informados, no son solamente de ante quién denunciar, sino también de las repercusiones potenciales de hacerlo, las cuales pueden depender de la parte interesada y del tema de la denuncia. Las campañas de información también deben incluir un componente que explique los procedimientos apropiados para proteger el anonimato o la confidencialidad de los denunciantes.



***México podría considerar una mejor definición y formalización de los mecanismos de coordinación, entre los distintos órganos responsables de manejar las divulgaciones de conducta ilícita.***

Como comentamos anteriormente, si bien implementar múltiples canales de denuncia constituye una buena práctica internacional que incrementa las divulgaciones y maximiza la protección a los denunciantes, estos mecanismos deben estar bien coordinados y su funcionamiento debe ser fácil de entender para los usuarios potenciales. De lo contrario, una multiplicidad de organismos encargados de investigar las denuncias, combinado con canales excesivamente complejos y no transparentes, corre el riesgo de actuar como desincentivo a las divulgaciones y resultar en duplicación de trabajo para las autoridades investigadoras, por ejemplo si los denunciantes presentan su caso ante más de un organismo competente al mismo tiempo.

Para evitar desperdiciar recursos y promover la eficacia en investigaciones, México podría considerar implementar mecanismos de coordinación adecuados, entre el Comité de Ética de la SFP, los órganos internos de control responsables de manejar argumentos de denuncia, conforme a la LGRA, y las entidades fiscalizadoras superiores para incrementar la transparencia en el funcionamiento del sistema, evitar la duplicación innecesaria de trabajos de investigación, y proteger, al mismo tiempo, la identidad de los denunciantes, tanto como sea posible. Adicionalmente, la implementación de mecanismos de coordinación entre estos organismos puede contribuir a garantizar la coherencia de la investigación y sancionar la toma de decisiones. Estos mecanismos de coordinación pueden incluir el compartir información de investigaciones en curso, organizar reuniones, de manera regular, para discutir temas actuales y desafíos operativos emergentes y establecer precedentes comunes que guiarán la toma de decisiones y asegurarán la uniformidad en todos los órganos de investigación.

***México podría considerar implementar mecanismos que responsabilicen más a los órganos internos de control de su manejo de divulgaciones, y particularmente de la manera cómo protegen el anonimato y la confidencialidad de los denunciantes***

La LGRA prevé mecanismos innovadores que buscan responsabilizar, a los destinatarios de las denuncias, de las medidas que tomen tras recibir divulgaciones de conducta ilícita. En primer lugar, y como se discutió anteriormente, la LGRA ofrece definiciones claras sobre lo que constituye faltas administrativas graves y no graves, las cuales a su vez determinan las atribuciones discrecionales de los servidores públicos responsables de calificar o perseguir delitos administrativos.

Por otra parte, el artículo 91 señala que serán iniciadas investigaciones *ex officio*, por los órganos internos de control o las entidades fiscalizadoras superiores, una vez recibida la queja o denuncia, a menos que ésta caiga bajo una de las excepciones previstas por el artículo 101; es decir, cuando no haya daños ni perjuicios al erario público, cuando la actuación del funcionario público esté referida a una cuestión de criterio siempre que no constituya una desviación de la legalidad, y cuando el acto u omisión haya sido corregido o subsanado de manera espontánea por el funcionario.

Antes de decidir si un delito, o qué delito, será perseguido por un órgano interno de control, el artículo 10 señala que los investigadores deben presentar su caso ante una *Autoridad substanciadora*, que revisará la decisión de los investigadores, lo cual puede

promover la uniformidad, y ayudar a establecer directrices, en la investigación y enjuiciamiento de faltas administrativas.

Asimismo, el artículo 64 señala que los servicios públicos, responsables de la investigación, calificación y enjuiciamiento de faltas administrativas, incurren en obstrucción de justicia si realizan cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves, si no inician el procedimiento correspondiente dentro del plazo de 30 días naturales, a partir de que tengan conocimiento de la denuncia, o si revelan la identidad de un denunciante anónimo.

En cuanto a los servidores públicos federales, el Acuerdo prevé la posibilidad de denuncia anónima si el denunciante proporciona el nombre de un tercero que lo represente. Sin embargo, se protegerá la confidencialidad de los denunciantes o terceros sólo "cuando sea necesario" y cuando no sean servidores públicos.

Finalmente, conforme a las secciones 102 y 110 de la LGRA, los denunciantes pueden participar en reforzar la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos responsables de manejar las quejas o denuncias. Estas disposiciones establecen un procedimiento específico, por el cual los denunciantes pueden impugnar la decisión que haya tomado el órgano interno de control respecto a la investigación, calificación y enjuiciamiento de faltas administrativas, así como participar en las actuaciones.

Estas disposiciones concuerdan con las buenas prácticas internacionales, que buscan incrementar la rendición de cuentas de los destinatarios de las denuncias, acotando su poder discrecional. En los Estados Unidos, por ejemplo, las divulgaciones protegidas incluyen, entre otras, mala gestión evidente y malversación de fondos evidente. Para calificar de "evidente" debe haber algo más que una diferencia debatible de opinión; la capacidad del organismo para cumplir su misión debe estar involucrada. Del mismo modo, el término "mala gestión evidente" está incluido en el sistema canadiense, en el párrafo 8 de la PSDPA. Sin embargo, aunque no definidos allí mismo, los factores considerados por la oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público de Canadá, independientemente unos de otros, al investigar una mala gestión evidente, incluyen:

- Asuntos de gran importancia.
- Erros graves, que no son debatibles entre personas razonables.
- Irregularidades o negligencias más que mínimas.
- Acción o inacción de gestión que cree un riesgo sustancial de impacto adverso significativo a la capacidad de una organización, oficina o unidad, para llevar a cabo su mandato.
- La naturaleza intencional de la irregularidad.
- La naturaleza sistémica de la irregularidad.

De manera similar, el sistema de Nueva Zelanda describe el término "graves irregularidades" en la sección 3 (1) de su Ley de Divulgaciones Protegidas del 2000. Se refiere a la expresión como incluyendo lo siguiente:

- un uso ilegal, corrupto o irregular de fondos o recursos de un organismo del sector público.
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un grave riesgo para la salud pública, la seguridad pública o el medioambiente.

- un acto, omisión o comportamiento que constituye un grave riesgo para el mantenimiento de la ley, incluyendo la prevención, investigación y detección de delitos y el derecho a un juicio justo.
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un delito.
- un acto, omisión o comportamiento de un funcionario que sea opresivo, indebidamente discriminatorio o gravemente negligente, o que constituya una mala gestión evidente, – dependiendo si el delito ocurrió antes o después de la entrada en vigor de la presente ley.

En todo caso, es importante que los órganos internos de control de cada institución gubernamental estén exentos de interferencia política, ejercida por políticos o funcionarios del gobierno. De hecho, en algunas de las entrevistas, los servidores públicos indicaron tener poca confianza en los órganos internos de control, por lo que evitarían divulgar irregularidades ante dichos organismos, por temer posibles consecuencias adversas para sus carreras. Un mayor escrutinio y rendición de cuentas, sobre cómo se protege la identidad de los denunciantes, será clave para reforzar la confianza de funcionarios y ciudadanos en los órganos internos de control en México.

Además, parte de la información recabada durante las entrevistas tiende a mostrar que la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros puede no ser suficiente para afrontar con eficacia el número de quejas y denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las entidades fiscalizadoras superiores, particularmente teniendo en cuenta que todas aquellas registradas a través de la plataforma electrónica del Plan Nacional Anticorrupción son canalizadas hacia los órganos internos de control.

Para cambiar las percepciones existentes, se debe establecer una cultura de integridad en los órganos internos de control, así como campañas de concientización que den a conocer los canales de denuncia y los mecanismos de rendición de cuentas aplicables a los órganos internos de control. Un financiamiento insuficiente también puede afectar las percepciones de las estructuras subyacentes al marco de la denuncia; por lo tanto, es de suma importancia llevar a cabo evaluaciones de los procesos de toma de decisiones, así como de la manera en que se asignan los recursos, para garantizar que esas estructuras sean utilizadas de manera óptima. Para reforzar la rendición de cuentas en los órganos internos de control, de una manera sustentable, estos pueden ser sujetos a auditorías externas espontáneas, por las entidades fiscalizadoras superiores, incluyendo auditorías sobre la manera en que los órganos internos de control protegen la identidad de los denunciantes.

***México debe considerar proteger, al amparo del Acuerdo, la confidencialidad de los funcionarios federales que divulgan conductas ilícitas.***

Como hemos comentado anteriormente acerca de los servidores públicos federales, el Acuerdo prevé que el requerimiento, de que el Comité de Ética proteja la identidad de los denunciantes, es aplicable sólo cuando sea necesario, o cuando los denunciantes o terceros responsables que los representen no sean servidores públicos. Hay una gran incertidumbre acerca de cuándo el Comité de Ética considerará necesario proteger la identidad de los denunciantes. Por otra parte, la falta de confidencialidad, para los servidores públicos que denuncien conductas ilícitas, puede exponerlos a todo tipo de represalias por parte de colegas o de aquellos que son objeto de las imputaciones. La confidencialidad es una de las medidas de protección más eficaces para los denunciantes;

todos ellos deben recibir el beneficio de ser elegibles para tal protección, independientemente de si son funcionarios o ciudadanos.

## **Crear conciencia entre los servidores públicos de los derechos y obligaciones del denunciante**

***Para promover la aplicación efectiva del marco de denuncias, México podría considerar promover una estrategia amplia de comunicación y llevar a cabo esfuerzos de mayor concientización a través de múltiples canales.***

La decisión de presentar una denuncia o queja es a menudo difícil para un funcionario público. Garantizar que sus preocupaciones sean escuchadas y que se les apoye en su elección de comparecer, es de suma importancia para la integridad de un organismo, y para la manera en que los denunciantes son percibidos por la sociedad en su conjunto. Existen múltiples medidas que los organismos pueden tomar para fomentar la detección y denuncia de conductas ilícitas. Estas medidas contribuyen a una cultura organizacional abierta y ayudar a reforzar la confianza, establecer relaciones e impulsar la moral del personal.

Asimismo es importante destacar que el adoptar leyes integrales para denunciantes es sólo parte de un marco efectivo de denuncias, y es insuficiente, por sí solo, para promover efectivamente una cultura de transparencia e integridad que apoye a quienes toman riesgos para salvaguardar la integridad al divulgar irregularidades en su lugar de trabajo. Asimismo, campañas periódicas de concientización, específicamente adaptadas a cada contexto, son fundamentales para mejorar la percepción pública acerca de los denunciantes. Las campañas de concientización son más eficaces, para establecer percepciones positivas acerca de los denunciantes, cuando están asociadas a medidas concretas adicionales, tales como dictámenes transparentes y compensaciones significativas, para mostrar que directivos y tomadores de decisiones están comprometidos a "practicar lo que predicán".

Así, una cultura organizacional y una legislación de protección del denunciante abiertas deben ser respaldadas por esfuerzos eficaces de concientización, comunicación, capacitación y evaluación. Esto inicia comunicando a los empleados del sector público o privado sus derechos y obligaciones al presentar quejas o denuncias de irregularidades, como se indica en la recomendación de 1998 sobre Cómo Mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público. El principio 4 de la Recomendación hace hincapié en que "los servidores públicos necesitan conocer el tipo de protección de que disponen en caso de divulgar irregularidades". Pero más importante aún, los funcionarios necesitan entender la importancia de los denunciantes para promover el interés público, al arrojar luz sobre conductas ilícitas que dañan a la eficaz gestión y prestación de servicios públicos y, en última instancia, a la rectitud de todo el servicio público. Una cultura organizacional de apertura es clave que contribuirá a reforzar la mayoría de los incentivos y medidas de protección para denunciantes. Por último, las campañas integrales de concientización invalidarán cualquier percepción de que la denuncia es falta de lealtad al organismo. Las campañas bien dirigidas dejan en claro que la lealtad del servidor público está ante todo con el interés público y no con sus superiores. En ese sentido, las estructuras jerárquicas y reglas internas deben ser diseñadas para que los servidores públicos sientan que deben ser leales a un servicio civil políticamente neutro, y no a funcionarios nombrados por el gobierno del momento. La Comisión de Servicio Civil del Reino Unido sugiere incluir, en los manuales de funcionarios, un enunciado que les asegure que no corren riesgo alguno

al plantear sus inquietudes (Recuadro 5.6). México podría considerar declaraciones y contenidos similares.

#### **Recuadro 5.6. Ejemplo de comunicado para tranquilizar al personal que plantee una inquietud**

“Alentamos a quienes aquí trabajan a plantear cualquier inquietud que tengan. Los invitamos a que presenten denuncias, referentes al organismo, para ayudarnos a corregir aquello que pudiera estar mal. Si creen que algo anda mal, por favor señálenlo y denos la oportunidad de investigar adecuadamente y tomar en consideración sus inquietudes. Los invitamos a plantear sus inquietudes y les aseguramos que no sufrirán perjuicio alguno al hacerlo”.

*Fuente:* UK Civil Service Commission (2011), *Whistleblowing and the Civil Service Code*, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.

Con la introducción e implementación de estas medidas, México puede facilitar la toma de conciencia de la protección de la denuncia y del denunciante, lo que no sólo mejora la comprensión de estos mecanismos, sino que también constituye un mecanismo importante para mejorar las percepciones negativas, a menudo erróneas, relacionadas con el término 'denunciante'. Comunicar la importancia de la denuncia, a partir, por ejemplo, de una perspectiva de seguridad y salud pública, puede ayudar a mejorar la opinión del público sobre los denunciantes, y a verlos como importantes salvaguardas del interés público. En el Reino Unido, lo que el público entiende por el término 'denunciante' ha cambiado considerablemente desde la aprobación de la Ley de Divulgación de Interés Público en 1998 (Recuadro 5.7).

#### **Recuadro 5.7. Cambio de las connotaciones culturales de 'denunciantes' y 'denunciantes': El caso del Reino Unido**

En el Reino Unido, un proyecto de investigación, encargado por Preocupación Pública en el Trabajo a la Universidad de Cardiff, examinó las informaciones sobre denuncias y denunciantes reportadas en los diarios nacionales, durante el período del 1° de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2009. Esto incluye el período inmediatamente antes de la introducción de la Ley de Divulgación de Interés Público y sigue la pista de cómo la cultura ha cambiado desde entonces. El estudio determinó que los denunciantes eran presentados, de manera abrumadora, bajo una luz positiva en los medios de comunicación. Más de la mitad (54%) de los eventos en los periódicos presentaban a los denunciantes bajo una luz positiva, y sólo el 5% de los reportes eran negativos. El resto (41%) eran neutrales. De manera similar, un estudio realizado por YouGov muestra que el 72% de los trabajadores ven al término 'denunciante' como neutro o positivo.

*Fuente:* PCAW (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, p. 17.

YouGov (2011), YouGov/PCAW Survey Results, YouGov, London, p.8, [http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/aecs67p0bl/YG-Archive-PCAW-whistleblowing-work-concerns-100611.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/aecs67p0bl/YG-Archive-PCAW-whistleblowing-work-concerns-100611.pdf).

En el Perú, CAN lanzó en 2013 la campaña “Yo denuncio la Corrupción”. Paralelamente, fue desarrollado un Manual del Denunciante, con información clara y fácilmente comprensible sobre los mecanismos específicos de quejas y denuncias

administrativas en organismos de gobierno. Además, fue implementado el "Centro de Asesoría al Denunciante" para facilitar la comunicación con los denunciantes, vía correo electrónico, teléfono o correo. Esta iniciativa proporciona una línea directa y gratuita, distribución de folletos con información básica, así como etiquetas e insignias, y puso en marcha una campaña de publicidad. Más recientemente, las autoridades competentes realizaron actividades de capacitación y concientización en diferentes entidades públicas, en 2015 y 2016, con el fin de dar a conocer el alcance de la Ley Peruana de Denuncia.

Con el fin de crear conciencia de los mecanismos de denuncia previstos el Sistema Nacional Anticorrupción y en la LGRA, México podría considerar diseñar un plan estratégico para comunicar la actividad y la información de denuncia, de manera similar a lo que hace Corea, donde el Gobierno ha puesto en marcha estrategias nacionales para concientizar al público sobre los beneficios de las denuncias y reforzar la protección de los denunciantes (2014 OCDE Encuesta sobre Protección de Denunciantes).

Asimismo, México podría adaptar sus esfuerzos de difusión a los de la Oficina de Asesoría Especial (OSC). En específico, la OSC cuenta con un Programa de Certificación, desarrollado bajo la sección 5 U.S.C. § 2302(c), que se ha esforzado en promover difusión, investigaciones y capacitación como los tres principales métodos de concientización. La OSC ofrece capacitación a agencias federales y organizaciones no federales, en cada una de las áreas dentro de su jurisdicción, incluyendo al área de represalias por denuncia de irregularidades. Para asegurar que los empleados federales conozcan sus derechos como denunciantes, así como la manera de presentar denuncias protegidas, las agencias deben completar el programa de la OSC para certificarse en el cumplimiento de los requisitos de notificación de la Ley de Protección de Denunciantes.

Adicionalmente, la ley No Fear (Sin Temor), de los Estados Unidos, requiere que las agencias emitan comunicados anuales e impartan capacitación semestral, a los empleados federales, sobre sus derechos, conforme a las leyes de discriminación en el de empleo y de denuncias. Más aún, el Título 5 del Código de los Estados Unidos hace responsable, al titular de cada organismo, de 1) la prevención de conducta ilícita del personal; 2) el cumplimiento y aplicación de leyes, normas y reglamentos de función pública aplicables, así como de otros aspectos de la gestión de personal; y 3) asegurar (en consulta con la OSC) que los empleados de la agencia conozcan los derechos y compensaciones que les corresponden, incluyendo el procedimiento para presentar, conforme a la ley, una divulgación cuya información deberá permanecer confidencial, como especificado por ley o decreto (Recuadro 5.8).

#### **Recuadro 5.8. El enfoque de los Estados Unidos para crear conciencia mediante la Ley de Mejora a la Protección del Denunciante (WPEA)**

La sección 5 U.S.C. § 2302(c) de la WPEA estipula que "el titular de cada organismo será responsable de la prevención de conducta ilícita del personal, del cumplimiento y aplicación de leyes, normas y reglamentos de función pública aplicables, así como de otros aspectos de la gestión de personal, y de asegurar (...) que los empleados de la agencia conozcan los derechos y compensaciones que les corresponden conforme a (...), incluyendo el procedimiento para presentar, conforme a la ley, una divulgación cuya información deberá permanecer confidencial, como especificado por ley o decreto, en aras de la defensa nacional o de la actuación de Asuntos Exteriores para el Consejero Especial, el Inspector General de una agencia, el Congreso u otro empleado de una agencia designado para recibir tales divulgaciones".

**Recuadro 5.8. El enfoque de los Estados Unidos para crear conciencia mediante la Ley de Mejora a la Protección del Denunciante (WPEA) (cont.)**

Más aún, la sección 117 de la Ley, “designa a un Defensor de la Protección del Denunciante” quien debe educar a los empleados de las agencias:

1. sobre la prohibición de represalias para denuncias protegidas; y
2. que hayan presentado, o estén contemplando presentar, una denuncia protegida acerca de los derechos y compensaciones correspondientes contra represalias".

*Fuente:* American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees,” Issue: November-December 2012 (Asociación del Colegio Americano de Abogados, Sección de la Ley del Trabajo y del Empleo, "El Congreso Refuerza la Protección de Denunciantes para Empleados Federales," Edición: Noviembre-diciembre 2012).

Utilizando canales abiertos de comunicación y soporte, y enfatizando la obligación primaria del funcionario de ser fiel al interés público, empleadores y directivos pueden dar a los empleados confianza para discutir inquietudes o presuntas irregularidades, y así ayudar a crear un ambiente de trabajo guiado por los principios de integridad. Informar a los empleados de sus derechos y responsabilidades, así como de los recursos a su disposición, es crucial para la creación de un ambiente de confianza, profesionalismo y colegialidad. Una comunicación clara y efectiva puede dar a los empleados la confianza para expresar sus inquietudes y destacar la importancia, no sólo de comparecer y presentar presuntas conductas ilícitas, sino también de defender los principios de integridad en el lugar de trabajo y en la sociedad.

***México puede trabajar con la sociedad civil, como una manera eficaz de llevar a cabo acciones de concientización.***

En complemento a la concientización llevada a cabo por gobiernos de países de la OCDE, varias organizaciones no gubernamentales participan activamente en ese campo. Por ejemplo, en el Reino Unido, Preocupación Pública en el Trabajo ofrece asesoramiento, independiente y confidencial, a los trabajadores que no estén seguros si deben, o cómo, plantear una inquietud de interés público. Es más, realizan trabajos de normatividad y educación pública, y ofrecen capacitación y asesoría a las organizaciones. Del otro lado del océano, en los Estados Unidos, el Proyecto de Rendición de Cuentas del Gobierno – esencialmente una organización de abogados – defiende a denunciantes contra represalias y promueve activamente la rendición de cuentas gubernamental y corporativa. De manera más global, Transparencia Internacional lleva a cabo actividades de promoción, concientización e investigación en todas las regiones del mundo. Ha establecido Centros de Apoyo y Asesoría Legal en alrededor de 50 países, en los cuales ofrecen asesoría a los denunciantes y trabajan para asegurar que las denuncias sean atendidas por las autoridades competentes. La Red Internacional de Denuncias, fundada conjuntamente por PCaW y GAP, entre otros, es otro ejemplo de esta iniciativa transfronteriza.

Crear conciencia sobre los procedimientos y medidas de seguridad establecidas para reportar irregularidades, y comunicarlas eficazmente al interior de un organismo, son elementos importantes, necesarios para el desarrollo de la cultura en el lugar de trabajo, en un ambiente abierto y de apoyo. Capacitar a los directivos, reunirse con el personal de

manera regular y destacar los pasos a seguir para denunciar irregularidades, mediante material promocional, campañas públicas y directrices para el personal, puede dar seguridad a los empleados sobre las medidas existentes para protegerlos de represalias. Más aún, evaluar los procedimientos establecidos en los sistemas de denuncia, permite realizar las modificaciones necesarias que puedan ayudar a agilizar y facilitar los procedimientos, para que sean más aptos a la promoción y defensa de los principios de integridad.

## **Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas**

***México podría considerar la posibilidad de revisar la legislación de protección de denunciantes, para evaluar la relevancia de sus objetivos, su implementación y su efectividad.***

México podría considerar revisar de forma periódica la LGRA, así como cualquier otra ley adicional de protección de denunciantes que pudiera adoptarse en el futuro, para evaluar si los mecanismos existentes están cumpliendo con los objetivos previstos, evaluar el espíritu general del marco de la denuncia y determinar si se implementa la ley adecuadamente. De ser necesario, el marco podrá ser modificado para reflejar los resultados de la evaluación. Disposiciones relativas a la revisión de la eficacia, cumplimiento e impacto de las leyes de protección de denunciantes han sido introducidas por numerosos países de la OCDE, como por ejemplo Australia, Canadá, Japón y los Países Bajos. La Ley Japonesa de Protección de Denunciantes señala específicamente que el Gobierno debe tomar las medidas necesarias, con base en los resultados de la revisión. Tanto en Canadá como en Australia, la revisión es realizada por comisiones parlamentarias y presentada ante el Parlamento.

***México podría considerar la posibilidad de recolectar datos e información, de manera sistemática, como otra forma de evaluar la eficacia de su sistema de denuncia.***

Con los datos recolectados, México contaría con información sobre: 1) el número y tipo de denuncias recibidas; 2) las entidades que reciben más denuncias; 3) los resultados de los casos (es decir, si la divulgación fue desestimada, aceptada, investigada o validada, y por qué motivos); 4) si la conducta ilícita cesó como consecuencia de la denuncia; 5) si cambiaron las políticas del organismo como resultado de la denuncia, al haberse identificado brechas; 6) si hubo sanciones contra los infractores; 7) el alcance, frecuencia y público objetivo de los mecanismos de concientización; y 8) el lapso de tiempo requerido para procesar los casos (Transparencia Internacional, 2013a; Apaza y Chang, 2011; y Miceli y cerca, 1992).

Estos datos, en particular la información sobre los resultados de los casos, pueden utilizarse en la revisión del marco de denuncia de un país, con el fin de evaluar su impacto en organismos del sector público. Más aún, los organismos del sector público pueden distribuir encuestas para examinar la concientización, la fe y la confianza del personal en los mecanismos de denuncia. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Junta de protección de Sistemas de Mérito ha reunido información mediante encuestas con los empleados, acerca de sus experiencias como denunciantes (Banisar, 2011). Tales esfuerzos juegan un papel significativo en la evaluación de los avances – o en la falta de éstos - en la implementación de sistemas eficaces de protección de denunciantes.



Para medir la efectividad de las medidas de protección para denunciantes, podrían recolectarse datos adicionales, sobre casos donde los denunciantes afirmaron haber sufrido represalias. En estos datos se precisaría si las denuncias de represalias fueron investigadas, por quién y cómo fueron ejercidas las represalias, si y cómo los denunciantes fueron indemnizados, los motivos subyacentes a estas decisiones, el tiempo que tardaron las indemnizaciones, y si mantuvieron un empleo durante el proceso judicial.

## Resumen de Propuestas de Acción

Con los años, el enfoque internacional en la protección del denunciante se ha expandido, de esfuerzos iniciales para mejorar la integridad a una visión global que, en el corazón mismo de la integridad, consta de mecanismos efectivos para denunciar irregularidades sin temor a represalias. Los países son más receptivos al hecho de que proteger a denunciantes anima a la denuncia de conductas ilícitas, fraude y corrupción dondequiera que ocurran, promoviendo una cultura de rendición de cuentas e integridad. México ha logrado importantes avances hacia la implementación de canales apropiados para la denuncia de irregularidades y para asegurar que los servidores públicos, responsables del manejo de quejas y denuncias, tomen las medidas apropiadas. Sin embargo, otros esfuerzos podrían hacerse para proporcionar recursos adecuados a los denunciantes que sufren represalias, y para reforzar las percepciones y actitudes positivas hacia los denunciantes en México. Por otra parte, si las disposiciones vigentes de la ley de denuncias de México no son aplicadas eficazmente en la práctica, entonces la ley seguirá siendo sólo eso – una ley.

Apertura e integridad deben ser preservadas en el núcleo de los organismos públicos de México, para alentar a los empleados a expresar sus preocupaciones sin temor de persecución. Es esencial, para este enfoque, legitimar y estructurar los mecanismos bajo los cuales los servidores públicos pueden divulgar irregularidades, reales o percibidas. Una cultura organizacional, basada en apertura, integridad y lealtad hacia el interés público, lleva a una detección de infracciones más eficaz y contribuye a proteger a los denunciantes, reduciendo la oportunidad de represalias. Para garantizar que el sistema de denuncias de México sea eficaz para propiciar la divulgación de irregularidades y proteger, en la práctica, contra represalias, se podrían considerar las siguientes medidas: fortalecer la protección, incrementar la responsabilidad del destinatario de las denuncias, crear conciencia, realizar evaluaciones y aumentar el uso de métricas.

### *Fortalecimiento de la protección de denunciantes en el lugar de trabajo*

- México puede ofrecer una protección más completa al denunciante, prohibiendo específicamente el despido sin causa, o cualquier otro tipo de sanción en el trabajo, ya sea formal o informal, como respuesta a una denuncia, si la veracidad de la información reportada puede parecer razonablemente creíble al momento en que fue divulgada.
- México podría considerar aclarar bajo qué circunstancias serán otorgadas las medidas preventivas de protección. Esto incluye aclarar el significado del término "medidas de protección que resulten razonables" bajo la LGRA, asegurando que aquellos denunciantes, que no caigan bajo la definición de "servidores públicos" en la LGRA, puedan beneficiarse de protecciones similares, en su caso, y asegurar que el Comité de Ética pueda imponer medidas preventivas antes de que se tomen represalias.

- México podría también considerar trasladar al empleador la carga de presentar evidencias que demuestren que ninguna sanción, ejercida contra un denunciante, posterior a la divulgación de una irregularidad, haya estado relacionada con dicha divulgación.
- México puede considerar estipular reparaciones civiles rápidas, para servidores públicos que sufran represalias, después de haber revelado alguna conducta ilícita, tal y como definida por la ley.
- México puede ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes, para extender su aplicación a una gama más amplia de represalias, tomadas por una gama más amplia de individuos, así como a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes federales o estatales
- México podría considerar imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra los denunciantes de conductas ilícitas, conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### ***Asegurar que las quejas sean efectivamente manejadas, comunicadas, revisadas e investigadas***

- México podría considerar definir y formalizar mejor las estructuras subyacentes a los canales de comunicación de denuncias, para garantizar que servidores públicos y ciudadanos estén plenamente conscientes de quién pueden contactar si deciden presentar una denuncia, de cómo se protegerá su anonimato o confidencialidad, y de las medidas correctivas a su disposición si reciben tratos indebidos
- México podría considerar una mejor definición y formalización de los mecanismos de coordinación, entre los distintos órganos responsables de manejar las imputaciones de conducta ilícita
- México podría considerar implementar mecanismos que responsabilicen más a los órganos internos de control de su manejo de divulgaciones, y particularmente de la manera cómo protegen el anonimato y la confidencialidad de los denunciantes
- México debe considerar proteger, al amparo del Acuerdo, la confidencialidad de los funcionarios federales que divulguen conductas ilícitas

#### ***Crear conciencia y capacidades***

- Para promover la aplicación efectiva del marco de denuncias, México podría considerar promover una estrategia amplia de comunicación y llevar a cabo esfuerzos de mayor concientización a través de múltiples canales
- México puede trabajar con la sociedad civil, como una manera eficaz de llevar a cabo acciones de concientización

#### ***Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas***

- México podría considerar la posibilidad de revisar la legislación de protección de denunciantes, para evaluar la relevancia de sus objetivos, su implementación y su efectividad

- México podría considerar la posibilidad de recolectar datos e información, de manera sistemática, como otra forma de evaluar la eficacia de su sistema de denuncia

## Notas

- 1 Véase, por ejemplo, United States' Whistleblower Protection Act, Subchapter III Section 1221(h)(1); United States' False Claims Act 31 U.S.C. §3730(h) (Ley de Protección de Denunciantes de los Estados Unidos, subcapítulo III Sección 1221(h)(1); La Ley de Reclamaciones Falsas de los Estados Unidos).
- 2 En Australia, las unidades penales se utilizan para describir el pago de multas, conforme a las leyes del Commonwealth. El monto de la multa se establece multiplicando las unidades penales por su equivalente en dólares australianos.
- 3 Ley de Divulgación de Interés Público de Australia, subdivisión B, parte 2-sección 19.

## Referencias

- Act on Anti-corruption and the Establishment and Operation of the Anti-corruption & Civil Rights Commission (2008), Korea.
- Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (Act No. 10472, Mar. 29, 2011), Korea.
- American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees,” Issue: November-December 2012.
- Apaza, C.R. and Y. Chang (2011), “What Makes Whistleblowing Effective”, *Public Integrity*, Vol. 13/2, pp. 113-130.
- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments” in Sandoval, I. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1753180](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180).
- Chêne, M. (2009), *Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (WPL)*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen.
- Criminal Code of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>.
- Johnson, R.A. (2004), *The struggle against corruption*, Palgrave Macmillan, New York.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Mexican Federal Criminal Code (Código Penal Federal, Mexico) of 1931, last revised, DOF 18-07-2016.
- Mexico Ministry of Public Administration, Agreement establishing the new Code of Conduct and Integrity Rules (*Código de Ética y Reglas de Integridad*, DOF 20/08/2015).
- Miceli, M.P and J.P Near (1992), *Blowing The Whistle*, First Edition, Lexington Books, New York.
- NAO (2014), *Government Whistleblower Policies*, National Audit Office, London, [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf).
- Occupational Safety and Health Administration Act (1970), United States.
- ODAC (2004), (South Africa), Calland, R., Dehn, G., & Public Concern at Work (Organization), *Whistleblowing Around the World: Law, Culture & Practice*. Cape Town/London: ODAC, PCaW in partnership with the British Council: Southern Africa.
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

- OECD (2014), *OECD Survey on managing Conflict of Interest in the executive branch and Whistleblower Protection*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf).
- OECD (1998), Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 April 1998, Paris <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).
- Office of the Public Sector Integrity Commissioner, <http://psic-ispc.gc.ca/> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).
- Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, “Five Questions about Blowing the Whistle”, <http://psic-ispc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.
- Office of Special Counsel, *2302(c) Certification Programme*, <https://osc.gov/Pages/Outreach-2302Cert.aspx> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).
- PCAW (2010), *Where’s whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London,  
[www.pcaw.org.uk/files/PIDA\\_10year\\_Final\\_PDF.pdf](http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf).
- Protected Disclosures Act (2000), New Zealand
- Public Concern at Work (2010), *Where’s whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, London,  
[www.pcaw.org.uk/files/PIDA\\_10year\\_Final\\_PDF.pdf](http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf).
- Public Interest Disclosure Act (2013), Australia
- Public Interest Disclosure Act (1998), United Kingdom
- Public Servants Disclosure Protection Act (2005), Canada
- Public Service Regulations (1999), Australia.
- Transparency International (2013a), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, Transparency International, Berlin,  
[www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).
- Transparency International (2013b), *International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, Transparency International, Berlin,  
[www.transparency.org/whatwedo/pub/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/international_principles_for_whistleblower_legislation).
- Transparency International (2009), *Alternative to Silence. Whistleblower Protection in 10 European Countries*, Berlin, [www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative\\_to\\_silence\\_whistleblower\\_protection\\_in\\_10\\_european\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries).
- UK Civil Service Commission (2011), *Whistleblowing’ and the Civil Service Code*, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf> (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).

United States Merit Systems Protection Board (2011), *Blowing the Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, US Merit Systems Protection Board, Washington DC, [www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475](http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475).

Whistleblower Protection Act 1989; 5 U.S.C., United States.

Whistleblower Protection Act (2004), Japan.

Working Environment Act (2005), Norway.

YouGov (2011), *YouGov/PCAW Survey Results*, YouGov, London, p.8, [www.pcaw.co.uk/latest/blog/new-pcaw-report-and-yougov-survey-into-the-state-of-whistleblowing-in-the-uk](http://www.pcaw.co.uk/latest/blog/new-pcaw-report-and-yougov-survey-into-the-state-of-whistleblowing-in-the-uk) (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).

### Referencias adicionales de interés

ACRC (2014), *Annual Report 2013, Anti-Corruption & Civil Rights Commission of Korea*, Seoul.

Council of Europe Parliamentary Assembly (2009), *Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, The protection of “whistle-blowers”*, Strasbourg <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>.

Devine, T. and S, Walden, (2013), *International Best Practices For Whistleblower Policies*, Government Accountability Project, Washington, DC.

Government Accountability Project website [www.whistleblower.org/](http://www.whistleblower.org/) (consultado el 11 de julio de 2016).

UNODC (2004), *United Nations Convention against Corruption*, United Nations, Vienna, [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf) (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).

UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, United Nations, Vienna. [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html) (sitio consultado el 11 de octubre de 2016).

## Capítulo 6.

### Fortaleciendo las líneas de defensa contra la corrupción: la administración de riesgos, el control interno y la auditoría en la administración pública federal de México

*Los organismos del sector público deben asegurar que sus "líneas de defensa" contra el fraude y la corrupción sean fuertes y basadas en (i) administración de riesgos, (ii) controles internos y (iii) actividades de aseguramiento independientes (auditoría interna) sólidos. Este enfoque integral permite a los organismos enfrentar la posibilidad de corrupción de forma preventiva, detectar violaciones de la integridad en el momento en que se produzcan, así como monitorear, y mejorar, continuamente los controles, con el transcurso del tiempo, y adaptarse más rápidamente a los cambios de contextos y riesgos. Así, este capítulo se centra en los tres elementos fundamentales de la administración pública federal de México: la primera sección evalúa el procedimiento de administración de riesgos de la Secretaría de la Función Pública (la Administración de Riesgos institucionales, mejor conocida como ARI); la segunda sección examina el ambiente de control interno y procedimientos puestos en marcha por el gobierno federal y las secretarías; y la tercera sección destaca la importancia de una función de auditoría interna independiente, consultando con altos directivos y brindando certeza sobre la eficacia y eficiencia del control interno y las modalidades de administración de riesgos al interior de los organismos públicos.*

## **Introducción: Construyendo un sistema de defensa contra la corrupción en el sector público**

Un marco de control interno sólido es la piedra angular de la defensa de un organismo contra la corrupción, y consiste en las políticas, estructuras, procedimientos, procesos, tareas y otros factores, tangibles e intangibles, que permiten a un organismo identificar y responder adecuadamente a los riesgos internos y externos, ya sean operativos, financieros o de cumplimiento. Un marco de control interno eficaz debe, en última instancia, ayudar al organismo a cumplir con su mandato y con toda legislación, salvaguardar los activos del organismo y facilitar la presentación de denuncias, internas y externas.

Si bien son los altos directivos los principales responsables de implementar controles internos y supervisar su eficacia, todos los funcionarios de un organismo público - de los más veteranos al personal junior - tienen un papel que jugar en identificar riesgos y deficiencias, así como en asegurar que los controles internos los atiendan y mitiguen, de una manera rentable. En efecto, todo miembro del personal debe ser alentado a contribuir continuamente al desarrollo de mejores sistemas y procedimientos, que aumenten la integridad y mejoren la resistencia del organismo a la corrupción.

La auditoría interna es el siguiente pilar de defensa contra la corrupción: ofrece la garantía objetiva de que la administración de riesgos y los controles internos funcionan correctamente. Una adecuada función de monitoreo y aseguramiento, de la auditoría interna, garantiza que las deficiencias de control interno sean identificadas y comunicadas, de manera oportuna, a los actores responsables para que tomen las acciones correctivas. El proceso de supervisión consiste en establecer una base, para diseñar y ejecutar procedimientos de control, priorizados según el riesgo, evaluando e informando acerca de los resultados, incluyendo dar seguimiento a las medidas correctivas que fueran necesarias.

Es importante hacer notar que, mientras que las funciones de riesgos, control y auditoría son esenciales en el combate a la corrupción, también son ingredientes necesarios para una mayor rendición de cuentas y mejor gestión y rentabilidad. Los controles ayudan a los organismos a funcionar sin contratiempos, reducir costos y evitar desperdicios. También ayudan a que los funcionarios rindan cuenta de sus acciones e informen, a las instituciones públicas y de supervisión, del desempeño y la relación calidad-precio logrados.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) de México es la entidad federal responsable de desarrollar y supervisar las políticas, normas y herramientas de control interno, incluyendo las funciones de administración de riesgos y auditoría interna en la administración federal. En colaboración con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es decir, a través del Sistema Nacional de Fiscalización, la SFP también establece políticas y marcos de actuación, brindando orientación a las secretarías competentes.

Las recientes reformas al Sistema Nacional Anticorrupción de México han puesto, con toda razón, un fuerte énfasis en asegurar que exista, en el sector público, un sistema de control interno robusto, basado en funciones sólidas de administración de riesgos y auditoría interna. Efectivamente, como se señaló en el capítulo 2, la inclusión de la SFP y la ASF, en el Comité Coordinador del SNA, demuestra la alta relevancia de las funciones de control y auditoría en la prevención y detección de violaciones de la integridad.



Este capítulo examinará la madurez y la integración de las funciones de control interno, así como la asignación de roles y funciones con respecto a estas actividades, dentro de las tres líneas del modelo de defensa de la administración pública federal de México, y la medida en que se basan en los principios de administración de riesgos, los controles equilibrados y rentables, y una supervisión eficaz de aseguramiento.

## **Mejorar la administración de riesgos: adoptar un enfoque preventivo y rentable para luchar contra la corrupción en el sector público**

***La SFP debe enfatizar más la administración de riesgos, en sus políticas de control interno, y garantizar que las evaluaciones de riesgos, y las actividades de mitigación, encajen con más eficacia en las actividades estratégicas y operativas de los organismos del sector público, a través de disposiciones institucionales y esfuerzos de desarrollo de capacidades más robustas***

Mapeo y evaluación de riesgos de corrupción son requisitos clave para entender la exposición al riesgo y permitir, a los organismos públicos, llegar a decisiones informadas acerca de la administración de riesgos. Este proceso debe identificar los factores de riesgo (p. ej. ¿por qué la corrupción se produciría en esta área específica de nuestros organismos?), así como los posibles esquemas de corrupción (p. ej. ¿cómo se perpetraría la corrupción en nuestro organismo?). La evaluación de la probabilidad de que los riesgos de corrupción identificados ocurran y las posibles consecuencias de la materialización de estas amenazas, son también esenciales para priorizar las respuestas y asignar los recursos necesarios.

La evaluación de la probabilidad, y del impacto de cada riesgo de corrupción, conduce a la determinación de los riesgos de corrupción inherentes, sin tener en cuenta los controles existentes. Por lo tanto, el siguiente paso metodológico implica el mapeo de los controles existentes a las estrategias de mitigación, para cada uno de estos riesgos. A lo largo de este paso, resulta de suma importancia evaluar, con los dueños de los procesos, si los controles mitigantes identificados y las políticas están realmente funcionando y teniendo el impacto esperado sobre los riesgos correspondientes.

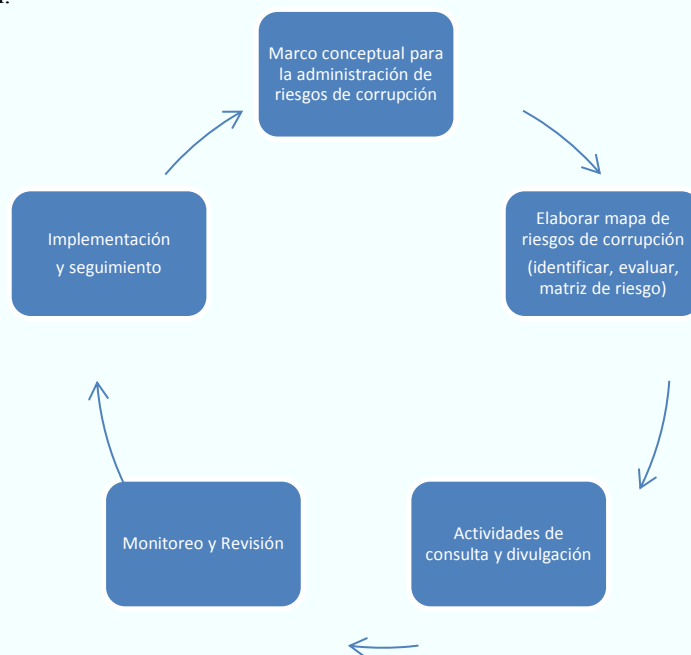
El resultado de este ejercicio es la identificación de los riesgos residuales, seguida por la decisión referente al plan de acción de tratamiento de los riesgos. Las opciones disponibles pueden incluir revisar y modificar los controles existentes, así como introducir nuevos controles. La continuación lógica es el desarrollo de un plan de atención a riesgos de corrupción, resultando en un plan de implementación detallado (asignación de tareas, recursos requeridos, requerimientos de monitoreo y reporte, etc.) de las opciones para mitigar los riesgos.

La búsqueda por desarrollar y mantener políticas y controles, para identificar y administrar eficazmente los riesgos de corrupción, plantea serios desafíos. Países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Colombia han adoptado marcos dedicados para gestionar los riesgos de corrupción. El Recuadro 6.1, a continuación, ilustra algunos elementos clave de la metodología colombiana para la administración de riesgos de corrupción.

### Recuadro 6.1. Administración de riesgos de Corrupción: El ejemplo de Colombia

La Secretaría de Transparencia, junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), desarrolló un marco metodológico de administración de riesgos de corrupción, descrito en un manual integral, actualizado en el año 2015.

El enfoque metodológico se basa en el proceso de administración de riesgos descrito en el marco de control interno colombiano (Modelo Estándar de control Interno, MECI) pero pone de relieve la característica inherente de los riesgos de corrupción frente a los riesgos institucionales de los organismos públicos. Esto significa que los organismos públicos de Colombia tienen que elaborar dos mapas de riesgo, siguiendo pasos, y plantillas, predeterminados y estandarizados. El valor agregado de llevar a cabo, por separado, dos ejercicios de administración de riesgos, basados en el mismo modelo metodológico, puede tener atributos positivos y negativos. Por un lado, puede verse como laborioso y burocrático, duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos valiosos. Por otro lado, se puede argumentar que este ejercicio crea conciencia, en directivos y personal, acerca de la importancia de contar con una política anticorrupción, con actividades diferenciadas del control convencional, gerencial y financiero, y actividades de riesgo. La siguiente gráfica ilustra la metodología colombiana para la administración de riesgos de corrupción:

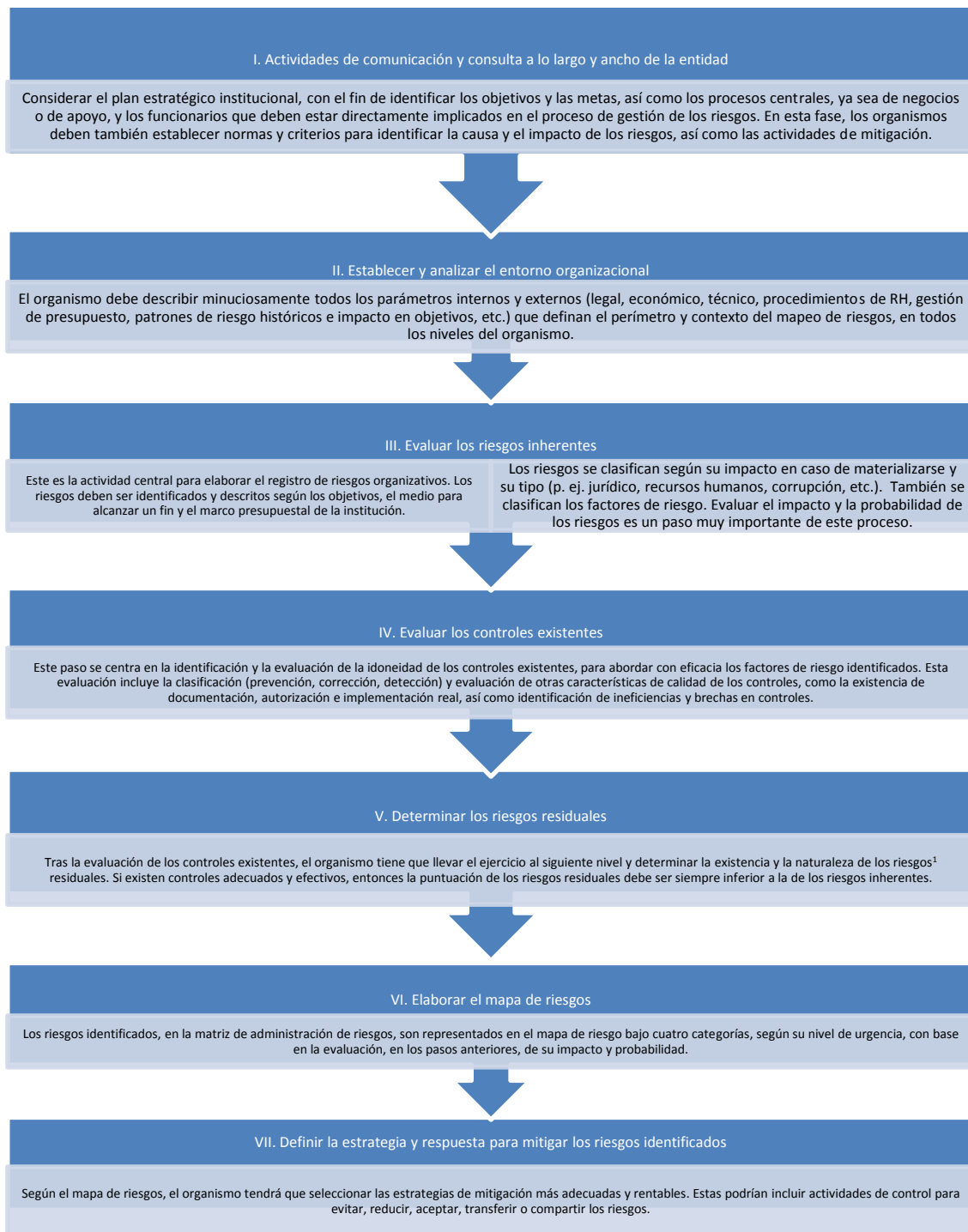


*Fuente:* Manual de administración de riesgos de Corrupción, Presidencia de la República, Bogotá 2015 <https://www.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/guia-gestion-riesgo-corrupcion-2015.pdf>.

El manual de metodología e implementación del Sistema de Control interno de la SFP (Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el manual Administrativo de Aplicación General en material de Control Interno, MAAG-CI), publicado en el diario oficial el 03.11.2016, describe en detalle la metodología de administración de riesgos y actividades relacionadas, que tienen como objetivo identificar, evaluar y mitigar los riesgos de corrupción. Las entidades públicas federales deben aplicar pasos metodológicos concretos para generar: 1) la matriz anual de administración de riesgos (Matriz de Administración de Riesgos), que presenta un cuadro detallado de cada uno de los riesgos; 2) el mapa de riesgos, que es la ilustración gráfica de la matriz de riesgos; y 3) el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) que es el plan de acción

para la implementación. La gráfica siguiente ilustra los pasos básicos del ejercicio general de administración de riesgos:

**Gráfica 6.1. Escalonamiento del modelo de administración de riesgos (ARI) de la SFP**



*Fuente:* Secretariado de la OCDE, basado en el "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el manual Administrativo de Aplicación General en material de Control Interno"

[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174036/acuerdo-disposiciones-manual-CI.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174036/acuerdo-disposiciones-manual-CI.pdf)

El Manual, recientemente actualizado, contiene varios elementos interesantes que resuelven las debilidades del anterior. Tanto su estructura como contenido están más alineados con los principales estándares internacionales (COSO de Marcos de Control Interno y administración de riesgos Empresarial, ISO 31000, Directrices de la INTOSAI para el control interno, etc.). Una reforma muy importante es que, por primera vez, la normativa reconoce explícitamente cómo la metodología de administración de riesgos se aplica a los riesgos de corrupción. En suma, es el mismo enfoque que para todos los otros tipos de riesgos, con algunas diferencias que corresponden a la particular naturaleza de los riesgos de corrupción, tales como:

- En relación con el primer paso metodológico "Actividades de comunicación y consulta a lo largo y ancho de la entidad", el Manual establece que los organismos deben centrarse en procesos vulnerables a la corrupción, como problemas financieros y presupuestarios, licitaciones públicas, investigaciones y sanciones, etc.
- Respecto al paso dos "Establecer el entorno organizacional", el Manual afirma que el enfoque debe orientarse a la identificación de las causas de los riesgos de corrupción y fraude, mediante la identificación de las debilidades (factores internos) y amenazas (factores externos) que pueden afectar a los procesos y procedimientos que sean más propensos a esquemas de corrupción.
- En tercer lugar, "Evaluar los riesgos residuales de corrupción" es un paso procedimental, donde se detalla la gama completa de riesgos y su grado de probabilidad de impacto, descrito en el ejercicio de evaluación de riesgo. Especialmente en el caso de riesgos de corrupción, la evaluación de la concretización sólo puede clasificarse como inaceptable e intolerable, por su impacto en la reputación, confianza y credibilidad y transparencia de la institución, ya que siempre resulta perjudicial para los recursos financieros públicos.
- Por último, durante el proceso de "Selección de la estrategia de mitigación adecuada", en el caso de riesgos de corrupción, el Manual subraya que sólo puede haber actividades de control para evitar o reducir el riesgo.

Como se describió anteriormente, la matriz de riesgos constituye la base del Mapa de Riesgos, así como del desarrollo del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), el cual está avalado por el Titular de la entidad, el Coordinador de control interno y el Enlace para la administración de riesgos. El PTAR es uno de los principales instrumentos desarrollados por la SFP para complementar y ayudar a los organismos públicos en la incorporación de actividades relacionadas con la administración de riesgos. El objetivo primario del PTAR es vigilar y evaluar la ejecución de las estrategias de mitigación y los controles para hacer frente a los riesgos. Para ello, contiene todos los elementos necesarios que describen los riesgos, las estrategias de mitigación y los recursos necesarios para llevar a cabo estas actividades, así como los requisitos de monitoreo de la implementación. El avance del PTAR debe estar cabalmente documentado y ser comunicado a las partes interesadas relevantes, al interior de la entidad, cada tres meses.

Según las disposiciones pertinentes del marco conceptual y las directrices para la implementación, todos los funcionarios del organismo son responsables de comunicar, y reportar, acerca de los riesgos relacionados con los procesos en los que participan. En efecto, es importante que los controles pertenezcan a quienes sean responsables de su funcionamiento. El propietario u operador del control normalmente sería la persona que

ejecuta el control, día con día, y puede ser alguien distinto al propietario del riesgo, quien sigue siendo responsable del diseño, aplicación, monitoreo y evaluación de los controles, según evoluciona el riesgo.

Las Oficialías Mayores o mandos superiores administrativos, quienes reportan directamente a los Secretarios, encabezan el procedimiento al interior de las entidades públicas federales. Además, hay deberes específicos, asignados al titular y a los mandos superiores del organismo, que se centran en dar seguimiento, revisar, evaluar y aprobar la correcta aplicación de la metodología de administración de riesgos y sus resultados. El coordinador de control interno (generalmente el Oficial Mayor) de cada secretaría y organismo tiene un papel importante en la función de administración de riesgos. Más específicamente, el coordinador es responsable de:

- Acordar, con el jefe de la institución, el enfoque metodológico, los objetivos y los procesos que forman parte del ejercicio de mapeo de riesgos, y comunicar éstos a todos los niveles de la entidad.
- Convocar a los jefes de todas las unidades administrativas de la institución, al titular del Órgano Interno de Control (OIC) y al enlace para la administración de riesgos, para formar el grupo de trabajo que desarrolle la matriz, el mapa y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR).
- Revisar el Informe Trimestral de Avance del PTAR y el Informe Anual de administración de riesgos, difundir la Matriz, el Mapa y el PTAR en toda la entidad y orientar a los responsables de actividades de control específicas.

Otro actor importante es el funcionario de Enlace de Administración de Riesgos, quien enlaza al coordinador de control interno con todas las áreas administrativas y operativas del organismo, apoya a los gerentes y al personal a lo largo de los diferentes pasos del proceso, revisa y documenta la información proveniente de las áreas, con el fin de finalizar los entregables esperados y comunicar los resultados a todos los interesados. Finalmente, el Titular del Órgano Interno de Control (OIC) apoya al personal de la entidad en la implementación de las recomendaciones derivadas de los procesos de administración de riesgos y asegura que las actividades, incluidas en el PTAR, sean diseñadas para evitar, reducir, aceptar o transferir los riesgos, y dictámenes no vinculantes, a los grupos de trabajo y personal encargado de llevar a cabo todo el ejercicio.

En este sentido, el papel que juega el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), en la gestión de los riesgos de corrupción, efectiva podría ser decisiva. Los Titulares de los organismos públicos deben establecer los COCODIs, que son comités, a nivel de todo el organismo, con un amplio ámbito de competencias. Su mandato consiste en contribuir a la administración de los riesgos institucionales, incluyendo el análisis y seguimiento de las estrategias y medidas de control identificadas en el PTAR, así como priorizar los riesgos institucionales que requieran atención inmediata, con un enfoque especial en los riesgos de corrupción. Los COCODIs también deben promover la aplicación de medidas preventivas para evitar la ocurrencia de riesgos. Inclusive pueden trabajar en lograr que la gestión del riesgo sea parte integral de los sistemas de gestión, ya que pueden vincular la evaluación del riesgo con la mejora del desempeño del organismo, que es también una de sus principales tareas.

La cuestión de comprometer al personal adecuado y calificado, al mismo tiempo que ocuparlo en el cumplimiento de las disposiciones institucionales necesarias, es un tema crucial para el éxito de las políticas de lucha contra la corrupción. El nuevo Manual pone

el centro de atención en la administración de riesgos de corrupción y la SFP debe identificar a un "campeón" para destacar la importancia de esta función. El siguiente Recuadro ilustra el enfoque de la Comisión Australiana de Delincuencia y Conducta Reprehensible de Queensland (Recuadro 6.2). Como tal, México podría considerar la introducción de un comité dedicado de administración de riesgos, distinto al COCODI, en grandes organismos públicos, o, alternativamente, un comité centrado únicamente en control de fraude y corrupción, mientras que el COCODI se centraría en asuntos de gobernabilidad y administración de riesgos. Tal opción podría ser mejor examinada, y puesta a prueba, en el marco de evaluación del impacto y de los desafíos relacionados con el nuevo papel de los COCODIs, como se describe en el nuevo Manual. Los modelos institucionales y operativos, para consejos o comités de auditoría y riesgo, son desarrollados en la sección relativa al fortalecimiento del papel de independencia y aseguramiento de la función de auditoría interna. Organismos más pequeños podrían nombrar a un Gerente o Coordinador de control defraude y corrupción, con entrenamiento, habilidades y conocimientos adecuados para emprender esta tarea específica.

### **Recuadro 6.2. Designar "campeones" de la administración de riesgos de fraude y corrupción**

Dependiendo del tamaño del organismo, el programa de control de fraude y corrupción puede justificar diferentes niveles de respuesta. Éstos pueden implicar establecer uno o más de los siguientes:

- comité de gestión del riesgo
- comité de control de fraude y corrupción
- coordinador o gerente de control de fraude y corrupción.

#### **Comité de administración de riesgos:**

- se asegura que la entidad mantenga prácticas eficaces de administración de riesgos en todas sus actividades
- supervisa el desarrollo de un marco de administración de riesgos, sistemático y coordinado
- monitorea el entorno de riesgos externos
- evalúa el impacto de cualquier cambio en el perfil de riesgo de la entidad.

#### **Comité de control de fraude y corrupción**

Una entidad más grande puede también establecer un comité de control de fraude y corrupción, para tratar específicamente estas cuestiones. Este Comité debe tener una amplia membresía (inter-funcional) para asegurarse de que pueda cubrir todas las áreas en riesgo. Debe tener una responsabilidad claramente definida, para supervisar la implementación efectiva de las medidas de control de fraude y corrupción.

#### **Coordinador o gerente de control de fraude y corrupción**

La administración del cambio tendrá probablemente más éxito donde exista rendición de cuentas de los recursos humanos y financieros comprometidos y de sus resultados. Nombrar a una persona, cargo o grupo de trabajo pequeño como "campeón" responsable de dirigir el programa y lograr el cambio, es una de las mejores maneras de asegurar el éxito.

*Fuente:* Fraud and Corruption Control - Guidelines for best practice, of the Crime and Misconduct Commission of Queensland, Australia (Control de Fraude y Corrupción - Directrices para mejores prácticas, de la Comisión de Delincuencia y Conducta Reprehensible) [www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/prevention/fraud-and-corruption/fraud-and-corruption-control-guidelines-for-best-practice-1.pdf/download](http://www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/prevention/fraud-and-corruption/fraud-and-corruption-control-guidelines-for-best-practice-1.pdf/download).

Un segundo reto en el sistema federal de administración de riesgos es que México necesita enfrentar su mentalidad de cumplimiento, lo que significa que la administración del riesgo se ha convertido simplemente en un ejercicio de "marcar la casilla" sin reflexión ni acción genuina por cuenta de los organismos. Las entrevistas sugieren que los ejercicios se habían convertido en un requisito administrativo o burocrático formalista, cubriendo riesgos superficiales, tales como funciones y responsabilidades formales, así como el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y menos en ejercicios para prevenir y detectar riesgos reales (incluyendo los riesgos de fraude y corrupción). Más aún, los ejercicios a veces eran vistos como la responsabilidad de un grupo específico de personas, trabajando en un enfoque de "silo", separado de las unidades operativas donde existían riesgos reales, fallando así en identificar toda la gama de riesgos institucionales y de corrupción que amenazan el logro de los objetivos de la entidad.

Por lo tanto, además de guiar a los comités de administración de riesgos, sería importante que la SFP acompañara sus nuevas reformas de políticas, y nuevas disposiciones institucionales, con una concientización efectiva y un programa general de desarrollo de capacidades en gestión del riesgo, y con un módulo específico de administración de riesgos de fraude y corrupción. Tal programa debe ir más allá de la idea de sesiones aisladas de capacitación. En lugar de ello, la SFP debe aprovechar la variedad de programas existentes que abarcan la vida de un funcionario en la administración pública federal. Por ejemplo, la capacitación debe proporcionarse como parte de programas de orientación o inducción, como parte del código de conducta y de la capacitación en toma de decisiones ética. Además, deben proporcionarse capacitación especializada y específica, para funciones de alto riesgo y para personal de diferentes grupos, como los responsables de auditoría, finanzas o investigaciones.

En tercer lugar, si bien el Manual, y PTAR correspondiente, el mapa de riesgos y las herramientas de Matriz muestran avances y estrategias de gestión del riesgo más avanzadas, existen limitaciones que permanecen en su plena implementación. Como tal, la SFP podría explorar formas de vigilar de cerca, evaluar, e incluso revisar si fuera necesario, la calidad y el impacto de estas herramientas en la gestión y en las operaciones de la entidad, para asegurar que este ejercicio tenga un verdadero valor agregado respecto a la mejora en la prestación de servicios a los ciudadanos y en el logro de la misión y objetivos de la entidad. Con este fin, la SFP podría considerar crear un observatorio, en línea, de los ejercicios del PTAR de los organismos, junto con los mapas y matrices de riesgo correspondientes. Este observatorio en línea podría permitir a las entidades compartir buenas prácticas, aprender de las organizaciones más avanzadas y motivar a los funcionarios para mejorar sus actividades y herramientas de administración de riesgos respectivas.

***La SFP y las secretarías competentes deben considerar apoyarse en el análisis de datos, para mejor identificar y enfrentar los riesgos para la integridad, mejorando así la calidad de sus mapas de riesgos y estrategias de mitigación institucionales.***

Como ya fue destacado, la administración de riesgos en la administración pública federal mexicana funciona con frecuencia como un ejercicio autónomo. Este enfoque no permite al organismo identificar todos los riesgos institucionales ni utilizar datos estructurados, y no estructurados, para entender mejor el impacto potencial de una variedad de riesgos. Mediante la incorporación de prácticas de análisis de datos en la función de administración de riesgos, los organismos pueden supervisar el desempeño, a

través de análisis de sensibilidad de riesgos y modelos de escenarios de eventos claves de riesgo, y ser más inteligentes en el desarrollo de estrategias de intervención y de mitigación de riesgos. El análisis de datos es un proceso mediante el cual conocimientos son extraídos de los datos electrónicos operativos, financieros y de otras fuentes, internas o externas al organismo. Estos conocimientos pueden ser históricos, en tiempo real o predictivos, y pueden estar centrados en riesgos (p. ej. controles de eficacia, fraude, desperdicio, abuso, incumplimiento de políticas o reglamentos). El análisis de datos combina tecnología y técnicas analíticas con interacción humana, para ayudar a detectar los riesgos funcionales, transacciones indebidas e infracciones de integridad, tales como eventos de corrupción, antes que se manifiesten o después de que ocurran.

### **Recuadro 6.3. Aprovechamiento del análisis de datos para administrar riesgos de corrupción**

El informe del Estudio Mundial de Fraude de 2016, de la Asociación de Examinadores de Fraudes (ACFE), identifica al monitoreo y al análisis de datos proactivos como las herramientas más eficaces para el control anticorrupción, al ayudar a reducir las pérdidas por corrupción y la duración del esquema de corrupción. Más específicamente, el 36.7% de las organizaciones víctimas que utilizaban técnicas de monitoreo y análisis de datos proactiva, como parte de su programa de lucha contra el fraude, tuvieron 54% menos pérdidas por fraude y detectaron los fraudes en la mitad del tiempo, en comparación con las organizaciones que no utilizaban esta técnica.

Más aún, según la Guía Global de Auditoría de Tecnología (guía práctica IPPF) del IIA, el análisis de datos puede ayudar a los auditores internos a alcanzar sus objetivos de auditoría relacionados con la eficacia de las disposiciones de administración de riesgos. Analizar los datos mediante procesos organizacionales clave permite a la auditoría interna lo siguiente:

- Identificar casos de fraude, errores, ineficiencias o incumplimiento, con datos generados a partir del 100 por ciento de transacciones relevantes y de diversas fuentes.
- Detectar cambios, vulnerabilidades y debilidades que podrían exponer al organismo a riesgos indebidos o no planeados.
- Identificar cambios en los procesos de la organización y asegurar se están auditando los riesgos de hoy, no los de ayer.

Se ha demostrado que cierto número de técnicas analíticas específicas son altamente eficaces para analizar datos, para fines de auditoría combate al delito y al fraude.

- Calcular parámetros estadísticos (p. ej. promedios, desviaciones estándar, valores superiores e inferiores) para identificar transacciones aisladas.
- Clasificar para encontrar patrones y asociaciones entre grupos de elementos de datos.
- Estratificar valores numéricos para identificar valores inusuales (es decir, excesivamente altos o bajos).
- Análisis digital, utilizando la ley de Benford, para identificar ocurrencias, estadísticamente improbables, de dígitos específicos, en forma natural los conjuntos de datos.
- Integrar diferentes fuentes de datos para identificar valores inapropiadamente coincidentes como nombres, direcciones y números de cuenta en sistemas dispares.
- Duplicar pruebas para identificar duplicaciones, simples o complejas, de transacciones organizacionales, tales como pagos, nómina, reclamaciones, o partidas de reportes de gastos.



### Recuadro 6.3. Aprovechamiento del análisis de datos para administrar riesgos de corrupción (cont.)

- Pruebas de brechas para identificar los números faltantes en datos secuenciales.
- Totalizar valores numéricos para verificar sumas de verificación que pudieran tener errores.
- Validar fechas de captura o de actualización que sean sospechosas o inadecuadas.

*Fuentes:* ACFE (2016), Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study, Association of Certified Fraud Examiners, Austin, TX.

IIA (2009), Global Technology Audit Guide, Fraud Prevention and Detection in an Automated World, Institute of Internal Auditors Research Foundation, Altamonte Springs, FL, [www.iaa.org.uk/media/54541/gtag13\\_fraud\\_prevention\\_and\\_detection\\_in\\_an\\_automated\\_world.pdf](http://www.iaa.org.uk/media/54541/gtag13_fraud_prevention_and_detection_in_an_automated_world.pdf).

Especialmente cuando se aplican a la detección de fraude y corrupción, los procesos de análisis de datos implican reunir y almacenar los datos pertinentes y extraer patrones, discrepancias y anomalías. Los resultados se traducen entonces en conocimientos que permiten a un organismo público mitigar posibles amenazas antes de que se produzcan, así como desarrollar un ambiente de detección proactiva de la corrupción. En efecto, en la era de la digitalización y del gobierno electrónico, casi todo acto corrupto deja tras de sí un rastro de huellas digitales. El análisis de datos puede mejorar los métodos tradicionales, basados en reglas, para detectar irregularidades y proporcionar evidencia para evaluar el desempeño de los controles existentes, para su mejora constante ya que los autores potenciales y los esquemas de corrupción están en implacable y constante evolución. Para ello, el análisis de datos de diseño específico está años luz por delante del muestreo manual. Utilizando el análisis de datos, un organismo puede encontrar causas fundamentales, identificar tendencias y proporcionar resultados detallados.

Una de las herramientas de análisis de datos más utilizadas es la minería de datos. La minería de datos, como un proceso analítico, está diseñada para explorar datos y extraer información de conjuntos de datos, con el fin de descubrir patrones y relaciones. Se puede definir como "la extracción no trivial, a partir de los datos, de información implícita, previamente desconocida y potencialmente útil" (Frawley et al., 1992, Bresfelean et al., 2007), o "la ciencia de extraer información útil de grandes conjuntos de datos o bases de datos" (Hand y Mannila, 2001).

Los organismos que deseen utilizar herramientas de minería de datos pueden comprar programas diseñados para plataformas de hardware y software existentes, o pueden desarrollar una propia solución personalizada. Los practicantes de la administración de riesgos necesitan estar conscientes de los diferentes tipos de herramientas de minería de datos disponibles y recomendar la compra de una herramienta que coincida con las necesidades del organismo. Esto debe considerarse lo antes posible en el ciclo de vida del proyecto, tal vez incluso desde el estudio de factibilidad.

La mayoría de las herramientas de minería de datos pueden clasificarse en una de tres categorías: herramientas de minería de datos tradicionales, tableros de mando y herramientas de minería de texto. Se describe cada una a continuación.

- **Herramientas tradicionales de minería de datos:** Los programas tradicionales de minería de datos ayudan a los organismos a establecer patrones de datos y

tendencias, usando una serie de complejos algoritmos y técnicas. Algunas de estas herramientas se instalan en la computadora de escritorio para monitorear los datos y resaltar las tendencias, mientras que otros capturan información que reside fuera de una base de datos. Adicionalmente, mientras que algunos pueden concentrarse en un tipo de base de datos, la mayoría son capaces de manejar cualquier dato mediante procesamiento analítico en línea o una tecnología similar.

- **Tableros de mando:** Instalados en las computadoras para monitorear información de una base de datos, los tableros de mando reflejan en la pantalla los cambios y actualizaciones de los datos, a menudo bajo la forma de una gráfica o una tabla. Se puede también hacer referencia a datos históricos, lo que permite al usuario ver donde han ocurrido los cambios (p. ej. aumento en el gasto farmacéutico comparado con el mismo periodo del año pasado). Estos podrían considerarse como banderas rojas, requiriendo mayor análisis e investigación.
- **Herramientas de minería de texto:** El tercer tipo de herramienta de minería de datos es a veces llamado herramienta de minería de texto, debido a su capacidad de extraer datos de diferentes tipos de texto: desde documentos de Microsoft Word y Acrobat PDF hasta a archivos simples de texto, por ejemplo. Estas herramientas analizan contenidos y convierten los datos seleccionados a un formato compatible con la base de datos de la herramienta, proporcionando a los usuarios una manera fácil y conveniente de acceder a los datos, sin necesidad de abrir diferentes aplicaciones. Capturar estos datos de entrada puede brindar una gran cantidad de información, la cual puede ser minada para descubrir tendencias, conceptos y actitudes.

Varios países de la OCDE están orientándose hacia un uso más avanzado del análisis de datos para manejar los riesgos de corrupción. El Recuadro 6.4, a continuación, da algunos ejemplos del uso, en el Reino Unido y en los Estados Unidos, del análisis de datos para enfrentar eficazmente los riesgos de fraude y corrupción, internos y externos.

#### **Recuadro 6.4. Análisis de datos y datos compartidos, para la administración de riesgos de fraude y corrupción en el Reino Unido y Estados Unidos**

*Análisis de datos y datos compartidos:* Con la creciente sofisticación de la corrupción, muchos organismos del sector público en el Reino Unido están buscando adoptar un enfoque más proactivo en la verificación y validación de transacciones, o para descubrir corrupción, potencial y real. Los enfoques comunes incluyen: referencias de crédito en tiempo real y otras comprobaciones de datos, técnicas de verificación en línea, búsqueda de coincidencias con datos de otros organismos del sector público y privado, análisis predictivo o innovador, implicando el desarrollo de un modelo para calificar datos según su potencial de fraude y error, con lo que se puede entonces predecir las probabilidades de fraude y error con un nivel aceptable de confiabilidad,

#### **Ejemplo del Reino Unido:**

Iniciativa Nacional de Fraude de la Comisión de Auditoría fue lanzada como el ejercicio de búsqueda de datos coincidentes en relación con el fraude más grande del Reino Unido. La Ley de Delitos Graves de 2007 permitió a las entidades, distintas a las que tienen el requerimiento obligatorio de proporcionar datos a la Iniciativa Nacional de Fraude, participar voluntariamente proporcionando datos a la Comisión. La siguiente gráfica muestra cómo el Departamento de Trabajo y Pensiones, la Agencia de Conductores y Licencias de Vehículos y el Departamento de Hacienda y Aduanas de Su Majestad utilizan datos coincidentes para detectar actos de evasión, y como la BBC y el Servicio Contra el Fraude del Servicio Nacional de Salud han usado la minería de datos para el mismo propósito.

#### **Recuadro 6.4. Análisis de datos y datos compartidos, para la administración de riesgos de fraude y corrupción en el Reino Unido y Estados Unidos (cont.)**

- El Departamento de Trabajo y Pensiones cuenta con una base de datos y sistema de comparación de datos dedicados, para identificar posibles fraudes y errores. Busca coincidencias entre datos de sistemas de prestaciones, entre otros departamentos de gobierno y los datos del Departamento de Trabajo y Pensiones, para otros departamentos gubernamentales, para las autoridades locales de vivienda y beneficios fiscales, y para combatir fraudes internos.
- La Agencia de Conductores y Licencias de Vehículos utiliza la búsqueda de datos coincidentes para detectar la evasión del impuesto especial vehicular.
- La aplicación de búsqueda de datos coincidentes del Departamento de Hacienda y Aduanas de Su Majestad ha identificado a personas que han recibido ingresos por bienes, pero no los han declarado.
- La BBC utiliza herramientas de software de minería de datos para buscar coincidencias de lugares de posible concesión de licencia contra datos externos, disponibles comercialmente, para identificar lugares específicos, o segmentos de la población, para actividades específicas de cumplimiento
- El Servicio Contra el Fraude del Servicio Nacional de Salud utiliza software de análisis y minería de datos para examinar datos farmacéuticos y odontológicos. El software es capaz de análisis avanzado de datos, que determina perfiles de datos y destaca las anomalías. Esto pueden señalar instancias de fraude para su posterior investigación.

#### **El ejemplo de los Estados Unidos:**

La Oficina de Servicio Fiscal de los Estados Unidos ha creado el Centro de Negocios de Quienes No Pagan (DNP) que es una herramienta multifuncional de análisis y una oficina concentradora de datos.

La misión del DNP es la de: Proteger la integridad del proceso de pagos del gobierno, ayudando a las agencias a mitigar y eliminar los pagos inapropiados, de una manera rentable, y salvaguardando la privacidad de las personas

El DNP permite que las agencias de gobierno revisen diversas fuentes de datos para verificación de elegibilidad de pre adjudicación o prepago, al momento del pago y en cualquier momento del ciclo de pago. Les permite verificar la elegibilidad de un proveedor, prestatario, o beneficiario. Esto ayudará a prevenir, reducir y detener pagos indebidos, así como a prevenir fraude, desperdicio y abuso.

- El DNP ofrece un sistema centralizado (el portal DNP) que las agencias pueden utilizar sin costo, para aislar e identificar el potencial de pagos inapropiados.
- El DNP beneficiará a toda la agencia federal que entre en una transacción financiera con una persona o entidad.
- El DNP NO es una lista de entidades o personas que no deben recibir pagos.
- El DNP proporciona muchas fuentes de datos, en un solo lugar, que las agencias pueden utilizar para verificar elegibilidad.
- El DNP está comprometido a proporcionar: datos de calidad, más fuentes de datos, desarrollo continuo de sistemas, análisis de datos de vanguardia, servicio personalizado a las agencias.

### Recuadro 6.4. Análisis de datos y datos compartidos, para la administración de riesgos de fraude y corrupción en el Reino Unido y Estados Unidos (cont.)

Resumen de las Funciones de Fuente de Datos

Fuentes de Datos	Función
Sistema de Alerta de Crédito (CAIVRS) aportaciones del Departamento de Justicia, Educación, la Administración de Pequeños Negocios (SBA), el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD), el Departamento de Agricultura (USDA) y el Departamento de Asuntos de Veteranos (VA)	Verificar si un individuo es un prestatario delincente federal
Departamento de Salud y Servicios Humanos ' (HHS) Lista de Individuos y Entidades Excluidos (LEIE)	Verificar si los pagos van a entidades excluidas de participar en programas federales de salud
Administración de Servicios Generales (GSA) Sistema para la Administración de Adjudicaciones (SAM) Expedientes de Registro de Entidades	Verificar que un vendedor, que quiera hacer negocios con el gobierno federal, esté registrado, de conformidad con el Reglamento Federal de Adquisiciones (FAR)
Registros de Exclusión del GSA y del SAM	Verificar si los pagos van a personas inhabilitadas
Control de Activos Extranjeros de la Oficina del Tesoro (OFAC)	Verificar si un individuo o entidad tiene prohibido efectuar transacciones financieras con instituciones financieras, o con el gobierno, de los Estados Unidos
Administración Seguridad Social (SSA) Archivo Maestro de Defunciones (DMF)	Verificar si un beneficiario ha fallecido
Programa de Compensación del Tesoro (TOP) Verificación de Deuda	Verificar si el beneficiario tiene deudas morosas no fiscales con el gobierno federal (y estados participantes)

Fuente: NAO/HM Treasury (2008), *Good Practice Guide: Tackling External Fraud*, National Audit Office, London.

HM Treasury (2011), *Tackling Internal Fraud*, HM Treasury, London, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managing\\_the\\_risk\\_fraud\\_guide\\_for\\_managers.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managing_the_risk_fraud_guide_for_managers.pdf).

US Bureau of the Fiscal Service (2017), Web de la "Do Not Pay", <http://donotpay.treas.gov/> (consultado Marzo 2017).

México ha identificado el valor agregado de utilizar herramientas de información y comunicación para fortalecer la integridad en el sector público, mediante la introducción de medidas eficaces para prevenir, detectar, investigar y reducir las instancias de corrupción. En este marco, las tecnologías de la información y la comunicación son indispensables para promover el acceso oportuno a la información y estrechar la cooperación interinstitucional.

El gobierno federal, en el contexto de la estrategia Digital Nacional, ha participado en varios proyectos e iniciativas relacionados con el uso de datos abiertos y tecnología para combatir la corrupción, tales como:

- **Labora:** Es una plataforma para emprendedores cívicos y sociales que ofrece herramientas de vanguardia y conecta con una red de clase mundial de empresas, mentores e inversionistas, que acelera el impacto a través de la innovación con datos.
- **DataLab:** Un programa federal, en colaboración con el Laboratorio Nacional de Políticas Pública del CIDE, para potenciar las capacidades de uso y análisis de

datos para el desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia.

- Datos.gob.mx: Basada en una serie de encuestas, talleres y grupos de enfoque con usuarios, el Portal de Datos Abiertos del Gobierno de la República, datos.gob.mx, ha sido actualizado para proporcionar una mejor experiencia de usuario. Estas actualizaciones incluyen mecanismos de interacción con los usuarios, para que reciban notificaciones de nuevas publicaciones e informes de ciudadanos y así puedan mejorar la calidad y disponibilidad de Datos Abiertos del gobierno. Como parte de la nueva versión, fue publicada la base de datos de “quién es quién” en los precios, de la PROFECO: Es una base de datos que contiene información sobre los precios de más de 3,000 productos de la canasta básica, en más de 2,000 establecimientos en 32 Estados, desde el 2006 hasta la fecha.
- La instrucción del Presidente, Enrique Peña Nieto, durante la Cumbre Mundial de la Alianza para Datos Abiertos, se centró en la implementación del Estándar de Datos Abiertos para Contrataciones, en el proyecto más grande del gobierno, el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México.
- La implementación del Estándar de Datos Abiertos para Contrataciones en la Red Compartida de Telecomunicaciones.
- El anuncio de la SFP de siete enmiendas al reglamento, incluyendo impulsar los Contratos Abiertos a través de enmiendas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, para incorporar las etapas de planeación y ejecución de contratos en Compranet.
- Red México Abierto: Un mecanismo de cooperación entre los tres niveles de gobierno, para apoyar a estados y municipios en la publicación y uso de datos abiertos.
- La creación de la Comisión de Gobiernos Abiertos, Transparencia y Rendición de Cuentas de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la firma de la Red México Abierto de colaboración de datos de todos los estados.

Como resultado, México se ha posicionado como un líder regional en el uso de datos abiertos, y en el uso de tecnologías como herramientas clave en el combate a la corrupción, encabezando los esfuerzos para el desarrollo y adopción de los Principios de Datos Abiertos contra la Corrupción del G20.

Sin embargo, a pesar del avance logrado en México en el campo de datos y sistemas y herramientas de las TICs, el uso del análisis de datos no ha sido ampliamente introducido en el sistema de control interno, sobre todo no en la función de administración de riesgos. En todo caso, no debemos confundir la introducción de sistemas innovadores de las TICs con el uso de técnicas de análisis de datos. Como ya se destacó, el análisis de datos puede describirse como el proceso de inspección, limpieza, transformación y modelado de datos, con el objetivo de destacar información útil, sugerir conclusiones y apoyar la toma de decisiones. En este sentido, las herramientas innovadoras de supervisión, como la auditoría continua, son cualquier método utilizado por los auditores para realizar actividades relacionadas con la auditoría, sobre una base más continua o constante. Es la continuidad de actividades, que van desde la evaluación continua de los controles hasta la evaluación continua del riesgo. (IIA, GTAG 3: Auditoría continuas - Implicaciones para el Aseguramiento, Seguimiento y Evaluación del riesgo). Por ejemplo, el uso del Sistema

Informático del Comité de Control y Desempeño Institucional (SICOCODI), para propósitos de evaluación anual de la eficacia del sistema de control interno del organismo y la evaluación pertinente informe del OIC, no quiere decir que el COCODI y/o el OIC estén utilizando herramientas de análisis de datos para las tareas relacionadas con la función de administración de riesgos.

Por lo tanto, la SFP debe considerar desarrollar un plan de acción concreto para promover el uso de herramientas de análisis de datos, para una administración de riesgos eficaz. La interoperabilidad de los sistemas de información existentes, y la capacitación de profesionales en administración de riesgos, son consideradas prioridades clave hacia la integración del análisis de datos en las políticas de evaluación y mitigación de riesgos.

## **Control interno: Una herramienta para la mejora organizacional continua**

***El Nuevo Modelo Estándar de Control interno de la SFP es un paso positivo en el fortalecimiento y armonización de los marcos de control interno en la administración federal. Sin embargo, la prioridad en este momento debe ser atender las brechas de implementación del pasado, fomentando una mayor apropiación del control interno con unidades operativas y ampliando agresivamente los esfuerzos de desarrollo de capacidades.***

Integridad, valores éticos y competencia del personal de la entidad son elementos cruciales de un entorno de control interno saludable. También incluye la manera en que la administración asigna autoridad y responsabilidad, y organiza y desarrolla a sus empleados. El entorno de control interno consiste en aspectos de comportamiento tanto estructurales formales como "suaves". Las reglas y procedimientos formales, como un código de ética, procedimientos de RH, mecanismos de rendición de cuentas y delegación de funciones, están en su mayoría bien documentados.

El Sistema de Control Interno Institucional (SCII) de la SFP, consta de tres componentes básicos:

1. el nuevo Modelo Estándar de Control interno (MECI)
2. la Administración de Riesgos Institucionales (ARI) y
3. el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

La SFP es responsable de desarrollar directrices y asistencia a los Órganos Interno de Control (OICs) ubicados en secretarías y otros organismos del sector público. Los OICs son las unidades responsables de llevar a cabo auditorías, así como de supervisar la aplicación del marco de control interno en las entidades gubernamentales. El nuevo MECI, introducido por el reciente "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno", está alineado con el Marco Integrado de Control Interno en el Sector Público (conocido como MICI), desarrollado anteriormente por Auditoría Superior de la Federación (ASF), garantizando la armonización entre normas y criterios de auditoría externa y auditoría interna. El siguiente Recuadro destaca los principales atributos del nuevo MECI.

### Recuadro 6.5. Nuevo MECI para organismos del sector público federal de México – Elementos clave

La definición de control interno sigue siendo la misma: El control interno es un proceso realizado por el órgano de supervisión de la entidad, la gerencia y otro personal, que proporciona seguridad razonable de que los objetivos de la entidad serán alcanzados. Estos objetivos, y los riesgos relacionados, pueden ser clasificados, de manera general, en una o más de las siguientes cuatro categorías:

- Operaciones - Eficacia y eficiencia de las operaciones
- Informes - Confiabilidad de la información para uso interno y externo
- Cumplimiento - Cumplimiento de leyes y reglamentos aplicables
- Salvaguardia: Protección de los recursos públicos y prevención de actos de corrupción

El nuevo MECI está estructurado alrededor de cinco componentes y 17 principios representados en la siguiente table:

<b>Entorno de control</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El organismo demuestra su compromiso con los valores éticos y de integridad.</li> <li>2. La Junta Directiva demuestra su independencia de la administración y ejerce la supervisión del desarrollo y funcionamiento del control interno.</li> <li>3. La administración establece, con la supervisión de la Junta, estructuras, líneas de reporte, autoridades competentes y responsabilidades en la consecución de objetivos.</li> <li>4. El organismo demuestra su compromiso de atraer, desarrollar y retener a individuos competentes de conformidad con los objetivos.</li> <li>5. Los individuos rinden cuentas, al organismo, de sus responsabilidades de control interno en la consecución de objetivos.</li> </ol>
<b>Evaluación de Riesgos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. El organismo especifica objetivos con suficiente claridad para permitir la identificación y evaluación de los riesgos correspondientes.</li> <li>7. El organismo identifica los riesgos para el logro de sus objetivos en toda la entidad y analiza los riesgos como base para determinar la manera de administrar los riesgos.</li> <li>8. El organismo considera el potencial de fraude en la evaluación de riesgos, para el logro de objetivos.</li> <li>9. El organismo identifica y evalúa los cambios que podrían afectar significativamente al sistema de control interno.</li> </ol>
<b>Actividades de control</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. El organismo selecciona y desarrolla actividades de control que contribuyan a la mitigación de riesgos, para el logro de los objetivos en niveles aceptables.</li> <li>11. El organismo selecciona y desarrolla actividades generales de control sobre la tecnología, para apoyar el logro de objetivos.</li> <li>12. El organismo implementa las actividades de control, mediante políticas que establecen expectativas y procedimientos que ponen en marcha las políticas.</li> </ol>

**Recuadro 6.5. Nuevo MECI para organismos del sector público federal de México – Elementos clave (cont.)**

<b>Información y Comunicación</b>	<p>13. El organismo obtiene, o genera, y utiliza información relevante de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno.</p> <p>14. El organismo comunica internamente la información necesaria, incluyendo objetivos y responsabilidades para el control interno, para apoyar el funcionamiento del control interno.</p> <p>15. El organismo se comunica, con terceras partes externas, sobre asuntos que afecten el funcionamiento del control interno.</p>
<b>Actividades de Monitoreo</b>	<p>16. El organismo selecciona, desarrolla y lleva a cabo evaluaciones continuas y/o separadas, para determinar si los componentes de control interno están presentes y en funcionamiento.</p> <p>17. El organismo evalúa y comunica, de manera oportuna, las deficiencias de control interno a las partes responsables, incluyendo la alta gerencia y la Junta Directiva, según corresponda, para que tomen medidas correctivas.</p>

*Fuente:* SFP, Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el manual Administrativo de Aplicación General en material de Control Interno, MAAG-CI, Noviembre de 2016, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5459569&fecha=03/11/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459569&fecha=03/11/2016).

El nuevo MECI introduce dos cambios importantes:

- Codifica 17 principios (con puntos de enfoque asociados) que respaldan a los cinco componentes del control interno
- Introduce por primera vez un principio dedicado a la administración de riesgos de corrupción

Estos 17 principios tienen por objeto definir los conceptos fundamentales que sustentan cada uno de los cinco componentes. Pueden verse como una guía hacia la consecución de un sistema eficaz de control interno y para ayudar a los practicantes a aplicar un juicio informado al evaluar la madurez y el grado de implementación de cada componente. Es muy importante hacer hincapié en las interdependencias y vínculos inherentes entre los componentes, y en el hecho que todos ellos deban estar presentes, funcionando y operando junto con los 17 principios. La evaluación del sistema de control interno implica considerar la manera cómo se aplican los principios, y los puntos de enfoque asociados con cada uno. Sin embargo, debe señalarse que los principios no están destinados a ser utilizados como una lista de verificación. Los puntos de enfoque representan características importantes de los principios a los que están vinculados. Como un ejemplo, el primer principio vinculado al componente de entornos de control es: “El organismo demuestra su compromiso con los valores éticos y de integridad”. Los cuatro puntos de enfoque asociados tienen por objeto enmarcar mejor, e indicar, la sustancia base de este principio.

- **Establece el Tono en la Cúpula:** El Consejo de administración y los directivos en todos los niveles de la entidad demuestran, a través de sus directivas, acciones y comportamiento, la importancia de la integridad y de los valores éticos para apoyar el funcionamiento del sistema de control interno.
- **Establece Normas de Conducta:** Las expectativas de la Junta de Consejo y altos directivos, con respecto a integridad y los valores éticos, son definidas en las



normas de conducta de la entidad y son entendidas en todos los niveles del organismo y por proveedores de servicios tercerizados y socios de negocios.

- **Evalúa el Cumplimiento de las Normas de Conducta:** Los procedimientos están presentes para evaluar el desempeño de individuos y equipos contra los estándares de conducta esperados de la entidad.
- **Atender Desviaciones de Manera Oportuna:** Las desviaciones de los estándares de conducta esperados de la entidad son identificadas y resueltas de manera oportuna y consistente.

Los principios deben permitir el funcionamiento eficaz de los cinco componentes del control interno y de todo el sistema de control interno. Para integrar estos principios en el sistema de administración, el organismo debe entender la intención del principio e identificar los pasos prácticos para aplicarlo consistentemente en toda la entidad. La integración y funcionamiento real de los principios son dos de los factores que deben considerarse en la evaluación del control interno. Más aún, el nuevo MECI no prescribe controles específicos, considerando que, bajo un enfoque basado en principios, recae en los administradores la responsabilidad de desarrollar los controles adecuados que afecten o influyan en los principios, a través de su diseño y ejecución en todo el organismo.

El análisis, respaldado por las respuestas al cuestionario de la OCDE, la misión de investigación en noviembre de 2015 y la larga cooperación e interacción de la OCDE con diferentes entidades públicas en México, subraya el riesgo de implementar aisladamente el control interno. En numerosos casos, parecería que los procesos de control interno y administración de riesgos no fueran parte del sistema de gestión general del organismo, incluyendo los procedimientos de buen gobierno, estrategia y planeación, monitoreo, reportes y fortalecimiento de la rendición de cuentas.

Concretamente, parecería que la forma en que se implementa el sistema de control interno eliminaría la responsabilidad principal de donde principalmente pertenece, es decir, de la jerarquía administrativa y del personal. Uno de los principales desafíos identificados para México es que las funciones de control interno y administración de riesgos son vistas a menudo como una rutina administrativa, más que como un ejercicio valioso. Las causas que impiden la incorporación de procesos y funciones de control interno pueden variar de manera amplia. Como ya se mencionó, el Titular de la “Oficialía Mayor” es designado generalmente como Coordinador del sistema de control interno en las entidades públicas federales. Cabe señalar que esta opción presenta varias ventajas, ya que el Oficial Mayor reporta directamente al Titular del organismo (es decir, al Secretario) y es responsable de supervisar los recursos humanos, financieros y de equipamiento de la entidad. Por otro lado, también es cierto que una verdadera implementación a profundidad requiere de retroalimentación y participación activa de todas las actividades y áreas operativas, para fomentar una mayor apropiación de los controles.

Para crear una mayor apropiación, el papel de los directivos, de un organismo público de la administración federal, debe fortalecerse con relación al sistema de control interno. Un ambiente sano de control requiere correspondencia y coherencia entre atribuciones (empoderamiento), responsabilidad y rendición de cuentas, a todos los niveles dentro de la entidad pública. Por un lado, no hay responsabilidad sin autoridad (la autoridad como condición previa a la responsabilidad), por el otro, no hay responsabilidad sin rendición de cuentas (la rendición de cuentas como una consecuencia necesaria de la responsabilidad).

La gráfica siguiente muestra la asignación de funciones y tareas de supervisión y rendición de cuentas, al interior de los organismos públicos y a través de las tres líneas del modelo de aseguramiento.

**Gráfica 6.2. Las tres líneas del modelo de aseguramiento**



*Fuente:* Adaptado de la Federación Europea de Gestión de Riesgo (FERMA/European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA) Guidance on the 8th European Company Law Directive on Statutory Audit DIRECTIVE 2006/43/EC – Art. 41-2b, 2010, b. Institute of Internal Auditors (IIA): Three Lines of Defence Model, 2013, and c. Assurance Maps Presentation, PIC EU-28 Conference 2015.

El concepto de responsabilidad empresarial y rendición de cuentas no está desarrollado dentro de la administración pública de México. Esto proviene en gran parte de una cultura de gestión débil, dominada por una toma de decisiones jerárquica, y por falta de delegación y segregación de funciones. Sin embargo, no es fácil encontrar incentivos para motivar a los individuos en un sistema administrativo y un ambiente de trabajo que se ven afectados por múltiples factores (p. ej. reclutamiento heterogéneo, regímenes de empleo y contraprestaciones, alta rotación, capacidad limitada de seguimiento y evaluación del desempeño, débil interoperabilidad de los sistemas de TICs) que complican aún más el intento de mejorar e integrar la gestión de control interno y de riesgos en la administración pública.

Los mandos directivos públicos tienen responsabilidades clave en establecer y mantener actividades y procesos de control interno sanos. La Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos enmarca muy bien el contexto de la responsabilidad empresarial.

### **Recuadro 6.6. Circular A-123 de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) de Estados Unidos: Responsabilidad de la Gerencia en cuanto al Control Interno**

La circular establece la normativa como sigue:

- La gerencia es responsable de establecer y mantener el control interno, para alcanzar los objetivos de operaciones eficaces y eficientes, información financiera confiable y cumplimiento con las leyes y reglamentos;
- La gerencia aplicará, de manera consistente, las normas de control interno para cumplir con cada uno de los objetivos del control interno y evaluar la efectividad del control interno;
- Al evaluar la efectividad del control interno sobre información financiera y cumplimiento relacionado con leyes y reglamentos financieros, la Gerencia debe seguir el procedimiento descrito de evaluación de la OMB; y
- De forma anual, la gerencia debe ofrecer garantías de control interno en su Informe de Desempeño y Rendición de Cuentas, incluyendo una garantía independiente del control interno de reportes financieros, junto con un informe sobre debilidades materiales identificadas y acciones correctivas.

Las acciones requeridas por la circular indican que los organismos, y los directivos federales individuales, deben tomar medidas sistemáticas y proactivas para:

- Desarrollar e implementar un control interno adecuado y rentable, para una gestión orientada a resultados;
- Evaluar la idoneidad del control interno en programas y operaciones federales;
- Evaluar y documentar, por separado, el control interno sobre reportes financieros consistente con el procedimiento • Identificar mejoras requeridas;
- Tomar medidas correctivas correspondientes; e
- Informar, de forma anual, sobre el control interno mediante declaraciones administrativas de aseguramiento.

*Fuente:* United States Office of Management and Budget (OMB) Circular A-123, Management's Responsibility for Enterprise Risk Management and Internal Control (Revised 07/15/2016).

Fountain, L. (2012), *Manager's Responsibility for Internal Control*, [www.kscpa.org/writable/files/Self-Study/FGE/updated\\_managers\\_responsibility\\_for\\_internal\\_control- article.pdf](http://www.kscpa.org/writable/files/Self-Study/FGE/updated_managers_responsibility_for_internal_control- article.pdf).

México podría considerar, por lo tanto, centrarse en políticas de concientización y participación, no sólo entre mandos medios y superiores sino también en el personal. Los servidores públicos deben estar involucrados en convertir la visión y misión del organismo en sub objetivos concretos, más difundidos en todos los niveles de organizativos estructurales, vinculados idealmente a habilidades e intereses individuales. La inclusión del personal de niveles inferiores puede causar motivación y entusiasmo, empatando los objetivos individuales con los administrativos. Los servidores públicos deben apropiarse de los procesos de control interno y administración de riesgos, con el fin de cerrar la brecha entre implementación nominal y real.

Algunos instrumentos concretos podrían incluir:

- Utilizar campañas o eventos de concientización acerca de la importancia de integrar las actividades de control interno y administración de riesgos en asuntos cotidianos, como una herramienta para influir en la opinión pública y mejorar la rendición de cuentas y, por ende la legitimidad, de las entidades públicas.
- Proporcionar retroalimentación, de manera regular, acerca de los vínculos entre un ambiente sano de control interno y el logro de los objetivos de la entidad, mediante el uso de mensajes periódicos (p. ej. boletines de noticias, videos, etc.) de los altos directivos, para resaltar los avances y logros en la mejora de la aplicación efectiva y la integración de los requisitos y actividades de control interno.
- Enlazar temas como asignación presupuestaria, límites de gasto, techos de personal y nómina, especialmente a nivel regional y municipal, con los avances en la incorporación del control interno y la administración de riesgos en las operaciones diarias.

Como ya se destacó, el nuevo manual de implementación de control interno "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, MAAG-CI" trata de abordar algunos de estos retos, reduciendo la brecha entre implementación nominal y real. El primer cambio significativo, ya introducido brevemente en este capítulo, es la integración de los dos marcos conceptuales de control interno, desarrollados por la SFP y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es decir, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y el Marco Integrado de Control Interno en el Sector Público (MICI) respectivamente. El segundo trata de la incorporación del papel del COCODI en la gestión y operaciones, como un impulsor de la mejora continua del desempeño organizacional.

La mayoría de los países de la OCDE ven el control interno como parte integrante de los sistemas de gobernanza de los organismos públicos. Este enfoque es crucial para asegurar que las entidades públicas puedan capitalizar las oportunidades y contrarrestar las amenazas que dificultarían el logro de los objetivos marcados. Uno de los propósitos primarios de un sistema de control interno sólido es el de apoyar a la dirección política y administrativa en la toma de decisiones, reducir la incertidumbre y mitigar efectivamente los riesgos. El gran reto para México parece residir en evitar convertir, al control interno y a la administración de riesgos, en un objetivo en sí mismo, no integrado con el resto de los sistemas de gobernanza, es decir, un ejercicio autónomo. El siguiente Recuadro proporciona una lista de malas y buenas prácticas en la integración del control interno.

### Recuadro 6.7. Cerrar la brecha de implementación

<ul style="list-style-type: none"> <li>-Control interno como un ejercicio a lo largo y ancho del organismo</li> <li>-Orientado a productos y resultados</li> <li>-Adaptado a las necesidades de los organismos públicos</li> <li>-Identificar oportunidades</li> <li>-Involucrar a todo mundo en el proceso</li> <li>-Control interno como una herramienta de gestión integrada y un instrumento de mejora continua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Control interno altamente centrado en presupuesto y gasto</li> <li>-Orientado al cumplimiento del marco normativo</li> <li>-Modelos genéricos desarrollado principalmente para el sector privado</li> <li>-Enfocado en amenazas e incertidumbres</li> <li>-Asignado a un grupo específico de personas</li> <li>-Control interno un ejercicio autónomo de marcar casillas</li> </ul>
--	---

Fuente: IFAC (2015), *From Bolt-on to Built-in: Managing Risk as an Integral part of Managing an Organisation*, International Federation of Accountants, New York, <https://www.ifac.org/publications-resources/bolt-built>.

Existen varias acciones concretas que podrían conducir a una mayor comprensión y a una participación activa, tanto de los directivos como del personal, en los requerimientos y disposiciones del control interno.

- Como un primer paso, los procedimientos de recursos humanos para la contratación, evaluación individual, selección de directivos y hasta despido, debe reflejar y subrayar la misión y los valores éticos del organismo, que son los cimientos de un sistema de control interno contemporáneo. Aunque la SFP no pueda actuar sola en este campo a lo largo y ancho de la administración federal, deben conducir el diálogo y las iniciativas de reforma.
- Las descripciones de puestos y perfiles de competencias, para cargos gerenciales y de alto riesgo, deben abarcar tareas y responsabilidades concretas, en relación con la asignación de funciones de control interno a lo largo de las tres líneas del modelo de defensa.
- Comunicar, a nivel de entidad (p. ej. videos, mensajes electrónicos, boletines), las buenas prácticas y logros individuales en la integración y uso del control interno como herramienta de gestión.

En relación con los esfuerzos de desarrollo de capacidades, existen prácticas que la SFP podría considerar, para fortalecer sus actividades actuales de capacitación, dada también la oportunidad de la introducción de la nueva MAAG-CI.

- Escenarios de capacitación en dilemas, apuntalando los atributos de un ambiente sano de control interno (uno de los cinco componentes, de acuerdo al nuevo MECI)
- Talleres sobre el valor agregado de los controles internos en mejorar los sistemas de gestión y gobernanza, incluyendo algunos especialmente diseñados para mandos medios y superiores. Podría haber un taller, hecho a la medida, para Oficialías Mayores, dado su papel importante de coordinación.
- Módulos de capacitación, y campañas de concientización, centrados en cerrar la brecha entre los objetivos organizacionales, las operaciones diarias y las actividades de control interno. Los miembros de los COCODIs deben participar activamente en estas capacitaciones, enfocándose en sus nuevas tareas y en su papel fundamental de enlace del control interno con los sistemas de gestión, mejorando la gobernanza global de los organismos federales.

***El Grupo de Trabajo sobre Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) debe trabajar en una metodología basada en la evidencia, para evaluar la madurez y la implementación de los componentes y procesos de control interno en las entidades públicas.***

Los ejercicios de evaluación (modelos de autoevaluación) contratados por las entidades públicas de México, con el apoyo de los respectivos OICs, conforme a las directrices de la SFP, han ya identificado los problemas que impiden mejorar la madurez y la implementación efectiva de componentes y actividades de control interno. Los OICs son responsables de revisar las respuestas a las autoevaluaciones y la documentación de apoyo, proporcionando, a la gerencia, aseguramiento sobre la calidad de los procesos de control interno. Este debería ser el rol primordial de una función de auditoría interna que actúe como tercera línea de defensa o aseguramiento al interior del sistema de control interno general. Todo el proceso está apoyado por un conjunto de criterios analíticos (Criterios para la Evaluación del Órgano Interno de Control al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional).

Existen graves problemas en relación con la credibilidad y la validez de estos informes de autoevaluación. Este proceso tiene algunas limitaciones y la ASF ha abordado estos temas en sus Estudios N° 1172 y N° 1212 (Modelo de Evaluación de Control Interno en la Administración Pública Estatal - Abril). La ASF llevó a cabo su propia evaluación de los resultados de la autoevaluación realizada por entidades federativas de México y llegó a la conclusión de que la aplicación de la metodología y la documentación de las respuestas proporcionadas varían entre entidades y deben ser más integradas y rigurosamente controladas.

Como primer paso, la SFP debe considerar la adopción de medidas prácticas, para reforzar la credibilidad y la exactitud de los ejercicios de autoevaluación, aprovechando la oportunidad del nuevo Manual y el nuevo MECI. Medidas concretas podrían incluir requerimientos más estrictos de documentación en la calificación dada por los organismos, controles secundarios de muestreo por la Unidad competente de la SFP, intercambio de información y comprobación cruzada con las evaluaciones realizadas por la ASF y creación de un registro de profesionales certificados en técnicas de autoevaluación de control interno. Estas técnicas de control de auto-evaluación (CSA) tienen por objeto permitir a los administradores, y equipos de trabajo, participar directamente en las unidades de negocio, funciones o procesos, para participar en la

evaluación de los procesos de gestión y control de riesgos del organismo. Los auditores internos pueden participar, en un rol de consultoría, para recopilar información pertinente sobre riesgos y controles, para enfocar el trabajo de auditoría en áreas inusuales de alto riesgo, y para forjar una mayor colaboración con los gerentes de operación y equipos de trabajo. No deben ser dueños del proceso, sino más bien actuar como facilitadores, para ayudar a equipos de trabajo en la evaluación de riesgos y controles. El enfoque de la SFP prevé que el jefe del OIC revise y evalúe los hallazgos de la autoevaluación, antes de remitirlos a la SFP. Los pasos arriba mencionados pueden aumentar la credibilidad del ejercicio, entre todas las partes interesadas, internas y externas, y ayudar a priorizar y orientar las acciones correctivas hacia los componentes y actividades de control interno que enfrenten los mayores desafíos.

Es más, la SFP tal vez desee considerar la Orientación (FERMA-ECIIA, 2014) sobre la 8ª Directiva de la Ley Europea de Empresas sobre Auditoría Reglamentaria (2006/43/EC – Artículo 41-2b), que ofrece un buen ejemplo en la identificación de los puntos clave, para crear e implementar un sistema sólido de monitoreo de la efectividad de control interno, auditoría interna y los sistemas de gestión de riesgos" (véase Recuadro 6.8 más abajo).

**Recuadro 6.8. Preguntas y respuestas para orientar a directivos y comités acerca del monitoreo de la efectividad del control interno, la auditoría interna y los sistemas de administración de riesgos**

**1. ¿Quién supervisa la idoneidad del sistema de control interno? ¿Existen procedimientos para revisar la idoneidad de los controles financieros y otros controles fundamentales, para todos los nuevos sistemas, proyectos y actividades?**

Una parte clave de cualquier sistema eficaz de control interno es un mecanismo para proporcionar retroalimentación sobre el funcionamiento de los sistemas y procesos, para poder identificar deficiencias y áreas de mejora, y así realizar cambios. En primer lugar, si existe un departamento de control interno, este ayudará a los administradores a implementar controles internos sólidos. La operación de los controles clave estará sujeta a revisión por la auditoría interna y externa, junto con otras agencias de revisión, tanto internas como externas al organismo. Si existe un departamento de control interno, puede solicitarse la orientación a la gerencia de administración de riesgos o de auditoría interna

**2. ¿Existen mecanismos para evaluar periódicamente la efectividad del marco de control del organismo?**

Un requisito fundamental, de muchos de los requisitos de control interno contenidos en la legislación, en toda la UE y el resto del mundo, es una certificación anual en cuanto a la idoneidad y eficacia del sistema de control interno. Dicha certificación debe quedar claramente evidenciada. La revisión del marco de control será responsabilidad del comité de auditoría, el cual recibirá información y garantías de la auditoría interna, la gerencia de riesgos y los auditores externos.

**3. ¿Que evalúa la auditoría interna?**

El comité de auditoría evalúa el desempeño de la función de auditoría interna, recibiendo información de desempeño de la propia función, y consultando a los directivos apropiados y a los auditores externos. Adicionalmente, la función debe ser revisada, de manera independiente, por una agencia externa, como el Instituto de Auditores Internos (IIA), como se especifica en el Marco de Prácticas Profesionales Internacionales, emitido por el IIA.

**Recuadro 6.8. Preguntas y respuestas para orientar a directivos y comités acerca del monitoreo de la efectividad del control interno, la auditoría interna y los sistemas de administración de riesgos (cont.)**

**4. ¿Cómo fueron priorizadas las actividades de auditoría propuestas? ¿Está vinculada la determinación al plan de administración de riesgos de los organismos y a la propia evaluación de riesgos de la auditoría interna? ¿Son cuestionados los planes de auditoría interna y de presupuesto, cuando son presentados?**

El trabajo de auditoría interna debe quedar plasmado en un plan basado en el riesgo, cuestionado y aprobado anualmente por el comité de auditoría. Este plan debe ser enriquecido por el trabajo de otros organismos de revisión, como la auditoría externa y la administración de riesgos, y debe contener suficientes tareas para que el jefe de auditoría interna pueda tener una visión global de la idoneidad de los procesos de administración de riesgos operados por el organismo. Si no existe ningún proceso formal de administración de riesgos, o si el proceso es deficiente, la auditoría interna tendrá que depender, para su revisión, de algún otro método de evaluación de actividades y controles clave. Esto podría estar basado en su propia evaluación de riesgos.

*Fuente:* FERMA (2014), European Confederation of Institutes of Internal Auditing Guidance on the 8th EU Company Law Directive, 2014, Federation of European Risk Management Associations, Brussels.

En tercer lugar, el Grupo de Trabajo sobre Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) podría publicar los resultados de los ejercicios de autoevaluación y aprovechar las intervenciones existentes (es decir, informes de la ASF y la SFP) para llegar a un modelo comúnmente aceptado y eficaz para evaluar los resultados de las autoevaluaciones de los organismos federales. Estas evaluaciones de nivel "secundario" podrían ser compartidas entre entidades federativas, incluso en un enfoque de clasificación que refleje enfoques metodológicos (p. ej. medidas prácticas, herramientas, técnicas, documentación) y proporcione datos basados en evidencia, para mejorar el ejercicio a nivel entidad.

### **Auditoría interna: garantizar independencia y proveer aseguramiento**

***Con el fin de fortalecer la independencia y el rol de aseguramiento de la función de auditoría interna, la SFP debe buscar especificar mejor las funciones entre la segunda y tercera línea de defensa.***

En México parece haber una confusión entre los deberes y las funciones asignadas a cada una de las tres líneas de defensa. El problema radica principalmente en encuadrar las tareas y los actores responsables, en la segunda línea de defensa.

Las principales características de los procesos y tareas de la defensa de segunda línea son las siguientes:

- Debe estar separada de la primera línea de la cadena de mando.
- La administración deposita su confianza en esta supervisión.
- No son completamente independientes, puesto que permanecen cercanas a la administración.



- No siempre habrá una segunda línea, dependiendo de circunstancias especiales, tales como el tamaño de la entidad.
- El grado de madurez de la supervisión varía ampliamente, dependiendo de la función.

México podría continuar, por lo tanto, a trabajar en asignar y separar claramente los roles y responsabilidades entre la 2ª y la 3ª línea de defensa. La segunda línea de defensa realiza funciones de supervisión de la administración, para asegurar que los controles de la primera línea han sido debidamente diseñados, implementados y operan como se pretendía. Por lo general, incluye a actores y actividades, tales como administración de riesgos, comités de ética, contraloría de riesgos y reportes, comités de supervisión administrativa (p. ej. recursos humanos, TI), revisiones de pasarelas y muestreos de pagos, etc. Estas funciones están muy alejadas de la jerarquía administrativa y de la primera línea de actividades de defensa, pero aún cercanas a la autoridad administrativa, por lo que no pueden ser parte de la tercera línea, con la función de aseguramiento, que es independiente.

Es cierto que no siempre es fácil trazar una línea entre la segunda y tercera línea de defensa en los organismos públicos, y esto puede depender del tamaño y la estructura del organismo, así como de que los directivos consideren si es más eficiente que la auditoría interna se enfoque en administración de riesgos, cumplimiento u otras funciones de defensa de segunda línea. Si esto ocurre, y no es factible una clara separación, deben existir garantías de que la intersección entre la 2ª y 3ª línea de aseguramiento no comprometen la efectividad de la función de auditoría interna (tercera línea). El titular de auditoría interna debe comunicar claramente el impacto a la alta dirección, ya que, si la auditoría interna participa en actividades de segunda línea de defensa, la tarea de aseguramiento, acerca de estas actividades específicas, debe ser tercerizada, externa o internamente, a otros departamentos. En todo caso, la auditoría interna no debe asumir responsabilidades gerenciales con respecto al objeto de auditoría. En el caso de emprender nuevas iniciativas de administración de riesgos o cumplimiento, la auditoría interna puede facilitar y apoyar a los actores responsables, pero nunca debe asumir la propiedad.

Para precisar la tarea y función asignadas a la segunda y tercera línea de defensa, México podría considerar desarrollar algunas directrices, adaptando las tres líneas del modelo de defensa a la asignación real de funciones y responsabilidades, entre individuos y unidades, dentro de organismos públicos federales. Una herramienta como ésta ayudaría, tanto a gerentes como al personal, a entender dónde están parados dentro del sistema global de control interno institucional, y lo que se espera de ellos, en este enfoque a nivel entidad, para integrar con eficacia las funciones de control interno en los procesos administrativos y operativos. Como se señaló anteriormente, este enfoque de adecuación supone tomar en cuenta las diferencias entre organismos públicos, en tamaño y estructura, así como su misión y objetivos. Aún cuando no haya recursos suficientes, o cuando las disposiciones de control interno no sean lo suficientemente maduras para precisar una clara distinción entre la segunda y la tercera línea de defensa, los estándares en prácticas profesionales internacionales prevén las salvaguardas necesarias para asegurar que estas funciones sean administradas y llevadas a cabo de manera correcta, añadiendo valor al organismo.

***La SFP podría resaltar el papel distintivo de la función de auditoría interna con respecto a las investigaciones de fraude y corrupción, mediante la evaluación de la estructura actual y del modelo operativo de los OICs, garantizando profesionalismo y capacidades sólidas.***

El modelo actual de los OICs consta de cuatro áreas diferentes, incluyendo auditoría interna, atención de quejas, investigación y actividades disciplinarias, así como cuestiones de evaluación de desempeño. Las disposiciones y funciones institucionales relevantes están descritas en los artículos 76 y 80 del Reglamento Interior de la SFP, así como en el "Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se establece la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior", publicado en el Diario Oficial del 9 de diciembre de 2015. Se trata de un amplio mandato de misión, que se extiende a áreas distintas de las actividades centrales típicas de una función de auditoría interna. Unidades de la SFP han señalado que, debido a la reforma anticorrupción, resulta aún más importante diferenciar claramente los roles entre la auditoría interna y las actividades de investigación. Según las principales prácticas internacionales, el rol de la auditoría interna resulta crucial para el seguimiento y evaluación de la operación de los diversos componentes del sistema de control interno. Esta actividad permite a la administración determinar si todos los elementos del control interno operan eficazmente, a la vez como módulos independientes y como un sistema. Una adecuada función de monitoreo de auditoría interna garantiza que las deficiencias en el control interno sean identificadas y comunicadas, de manera oportuna, a los actores responsables para que tomen las acciones correctivas. El proceso de supervisión consiste en establecer una base, para monitorear, diseñar y ejecutar procedimientos de control, priorizados según el riesgo, evaluando e informando acerca de los resultados, incluyendo dar seguimiento a las medidas correctivas que fueran necesarias.

Los auditores internos también tienen un papel en el combate a la corrupción, aunque no deben ser considerados como los principales actores responsables. La Norma 2110 del Instituto de Auditores Internos (IPPF, 2015) se refiere específicamente a la responsabilidad de la auditoría interna de evaluar la situación actual y presentar propuestas para mejorar la gobernanza, con el fin de promover los valores y principios éticos correctos, al interior de la entidad. Es más, existe una guía práctica para Evaluar Programas y Actividades Relacionados con la Ética (IIA, 2012). Según las normas del IPPF (Marco de Prácticas Profesionales Internacionales) del IIA (Instituto de Auditores Internos):

- 1210.A2: "Los auditores internos deben tener conocimientos suficientes para evaluar el riesgo de fraude y la manera en que es gestionado por el organismo, pero no se espera que tengan los conocimientos especializados de una persona cuya responsabilidad principal sea detectar e investigar el fraude."
- 2120.A2: Evaluación de riesgos: "La actividad de auditoría interna debe evaluar el potencial de ocurrencia de fraude y la manera como el organismo gestiona el riesgo de fraude"
- 2210.A2: "Los auditores internos deben considerar la probabilidad de errores significativos, fraude, incumplimientos y otros riesgos al desarrollar los objetivos de la intervención".

- 2060. Los Directores Ejecutivos de Auditoría (CAE) deben informar periódicamente a los Mandos Superiores y a la Junta... acerca de los riesgos de fraude..."

Al entrar en contacto con las misiones de auditoría, los auditores deben actuar para identificar indicadores de fraude y corrupción que puedan ser reconocidos en la mayoría de los procesos base. Para tener éxito en el reconocimiento de estos indicadores, los auditores deben confiar en su experiencia técnica, juicio profesional y buena comprensión de cómo pueden ser cometidos potenciales actos de fraude y corrupción. La estrategia de auditoría debe ser orientada a las áreas y operaciones propensas al fraude y la corrupción, mediante el desarrollo de indicadores eficaces de riesgos elevados. El Recuadro siguiente proporciona un ejemplo del rol de la auditoría interna en frenar el fraude y la corrupción.

### **Recuadro 6.9. Fraude y Corrupción - El rol de la Auditoría Interna**

Detectar el fraude y la corrupción no es una de las principales funciones de la auditoría interna. El papel de la auditoría interna es emitir un dictamen independiente, basado en una evaluación objetiva del marco de gobernanza, administración de riesgos y control. De esta manera, los auditores internos pueden:

- Revisar la evaluación de riesgos del organismo, en busca de evidencia para fundamentar un dictamen de que los riesgos de fraude y corrupción hayan sido debidamente identificados y adecuadamente atendidos (es decir, dentro de la tolerancia al riesgo).
- Emitir un dictamen independiente sobre la efectividad de los procesos de prevención y detección implementados para reducir el riesgo de fraude o corrupción.
- Revisar los nuevos programas y políticas (y cambios en las políticas y programas existentes) en busca de evidencia de que el riesgo de fraude y la corrupción hayan sido considerados, donde correspondiera, y ofrecer un dictamen sobre la presumible eficacia de los controles diseñados para reducir el riesgo.
- Considerar la posibilidad de fraude y corrupción en cada intervención de auditoría e identificar indicadores de posible comisión de delito o de debilidades de control que podrían indicar una vulnerabilidad al fraude o corrupción.
- Revisar las áreas donde hayan ocurrido instancias graves de fraude o corrupción, para identificar las debilidades del sistema que hubieran sido explotadas o controles inoperantes, y hacer recomendaciones, en su caso, en cuanto al refuerzo de los controles internos.
- Apoyar, o llevar a cabo, investigaciones en nombre de la administración. Los auditores internos sólo deben investigar casos, presuntos o reales, de fraude o corrupción, si cuentan con los conocimientos y comprensión adecuados de las leyes pertinentes que les permitan llevar a cabo esta labor con eficacia. Si se lleva a cabo el trabajo de investigación, la administración debe estar al tanto de que el auditor interno está actuando fuera de las atribuciones fundamentales de la auditoría interna, y de las posibles repercusiones sobre el plan de auditoría.
- Emitir un dictamen sobre la presumible de eficacia de la estrategia de riesgo de fraude y corrupción del organismo (p. ej. políticas, planes de respuesta, política de denuncias, códigos de conducta) y si éstos han sido comunicados efectivamente a través del organismo. Los directivos son los principales responsables de garantizar que exista una estrategia adecuada y es función de auditoría interna revisar la efectividad de dicha estrategia.

*Fuente:* HM Treasury (2012), *Fraud and the Government Internal Auditor*, HM Treasury, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207217/Fraud\\_and\\_the\\_Government\\_Internal\\_Auditor.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207217/Fraud_and_the_Government_Internal_Auditor.pdf).

En México, los OICs son responsables de la función de auditoría interna en los organismos. Sin embargo, su presupuesto está determinado, y muy influenciado, por la secretaría u organismo en que operan. Esto puede limitar su capacidad para llevar a cabo, de manera eficaz, una función objetiva e independiente.

Parecería que los OICs no tienen suficientes recursos ni conocimientos para participar en dicha misión. Los investigadores de corrupción deberían recibir capacitación especializada. La certificación de capacitación y de aptitudes de investigación mejora la credibilidad, como testigo, de un investigador. La auditoría interna debe evaluar, a nivel de la entidad, si existe un programa robusto de ética, incluyendo supervisión efectiva de los mandos superiores, tono enérgico desde la cúpula, participación de la jerarquía administrativa, compromiso conjunto del organismo, código de conducta adaptado a requerimientos particulares, seguimiento oportuno e investigación de incidentes, acción disciplinaria consistente para infractores, capacitación ética eficaz, sistemas de monitoreo continuo y sistema de información de reportes anónimo de incidentes. En México, parece que, en múltiples casos, el cumplimiento de las políticas de integridad se limita a identificar faltas y sancionarlas. Sin duda, la manera en que los altos funcionarios reaccionan ante el cumplimiento y las desviaciones es sin duda crucial para la credibilidad del entorno de control. Asimismo, los procedimientos de cumplimiento y disciplinarios deben ser claros, transparentes y aplicados por igual a cada quién. Por otro lado, sería igualmente útil intercambiar información de casos en que las personas exhiben el comportamiento deseado.

Hemos hecho hincapié en que la participación de los OICs, en los procedimientos disciplinarios, ha creado confusión entre los empleados públicos sobre la función y misión exactas de la auditoría interna. Los directivos y el personal, en muchos casos, consideran a los OICs como unidades policiales enfocadas en el cumplimiento y la identificación de faltas e irregularidades, en investigar y sancionar a las personas. Colombia ha tratado de resolver este problema, separando totalmente las oficinas de control interno de las oficinas de control disciplinario (Oficina de Control Interno Disciplinario), con el fin de subrayar el papel de la auditoría interna como una herramienta de gestión que ofrece asesoría y aseguramiento, para mejorar la eficiencia y la prestación de servicios de los organismos públicos.

Una función de auditoría interna, independiente y eficiente, debe colocar la confianza en los mecanismos de aseguramiento en primera y segunda línea de defensa, con el fin de asignar los recursos, de manera más eficiente, a las áreas de mayor riesgo o donde existan brechas o debilidades en otras disposiciones de aseguramiento. Para que la auditoría interna cumpla con su misión, tiene que ser independiente de la primera y segunda línea de aseguramiento, de la línea de gestión administrativa y de las responsabilidades asociadas. El verdadero desafío para la auditoría interna, en la era de crisis financiera y austeridad, es cómo hacer más con menos, por ejemplo compartiendo servicios de auditoría interna entre múltiples entidades. Se reducen los presupuestos de auditoría, en un momento en que el personal político y los altos directivos públicos más necesitan la garantía de auditoría. La Agencia Gubernamental de Auditoría Interna del Reino Unido trata de responder con eficacia a estos retos y así salvaguardar, y mejorar incluso, la capacidad de ofrecer servicios de auditoría de alta calidad a entidades del estado.

### **Recuadro 6.10. Experiencia de la Oficina de Hacienda de Su Majestad del Reino Unido**

La Agencia Gubernamental de Auditoría Interna (GIAA) fue instaurada el 1° de abril de 2015, tras la publicación por la Oficina de Hacienda de Su Majestad (HMT) de la Revisión de Gestión Financiera (FMR) en diciembre de 2013, como agencia ejecutiva de la HMT, para ayudar a asegurar que el gobierno y el sector público provean servicios de manera efectiva. La GIAA pretende ampliar sus atribuciones para convertirse en el único proveedor de auditoría interna al gobierno. La idea es que la GIAA incorpore, bajo sus auspicios, a todas las unidades de auditoría interna existentes. En la actualidad (01.10.2016) emplean el equivalente a 464.8 personas de tiempo completo (auditores y personal administrativo) y esperan alcanzar un total cercano a 750 personas, según su plan de acción. Este enfoque permitirá a la agencia beneficiarse de la concentración de conocimientos especializados, prácticas de vanguardia, masa crítica (p. ej. concentración de expertos en fraude forense o seguridad cibernética), mejorar la eficiencia y calidad de servicio a la vez que reducir el costo financiero, adaptar y evolucionar el modelo de conocimientos y capacidad de auditoría, basado en las expectativas y necesidades de los usuarios de los servicios. Además, crea el espacio vital de un perfil de carrera para los auditores, lo que contribuye a reducir la tasa de rotación. Las entidades del estado cargan con el costo de los servicios de auditoría recibidos, lo que salvaguarda la independencia y da motivo a mejores evaluaciones de servicios y desempeño. Se señala que el Reino Unido ha estado trabajando con servicios compartidos de auditoría, incluso desde 1990.

La GIAA ofrece aseguramiento de calidad en los sistemas y procesos del organismo, con base en una evaluación objetiva de la gobernanza, la administración de riesgos de gestión y las disposiciones de control que ha implementado. Sus auditores internos investigan riesgos financieros y cuestiones más amplias, tales como:

- relaciones con empleados
- estructura administrativa
- relaciones con las partes interesadas
- y entonces ofrecen asesoría sobre cómo mejorar sistemas y procesos, en base a sus hallazgos.

#### **La GIAA es responsable de:**

- revisar las funciones y actividades del gobierno y organismos del sector público, y evaluar sus eficiencias y riesgos
- hacer recomendaciones de mejora, basadas en sus evaluaciones
- agregar valor a los servicios públicos y mejorar la eficacia con que los organismos los proveen

#### **Las prioridades de GIAA son:**

1. Expandir su capacidad y conocimientos en áreas como:
  - combate e investigaciones al fraude
  - sistemas de información
  - gestión de programas y proyectos

### Recuadro 6.10. Experiencia de la Oficina de Hacienda de Su Majestad del Reino Unido (cont.)

2. Presentar un convenio marco de servicios de auditoría interna que permitirán:

- mejorar la participación del sector privado
- hacer uso del poder adquisitivo colectivo de la auditoría interna del gobierno
- fortalecer la atención al cliente (p. ej. compartiendo mejores prácticas y teniendo acceso a habilidades de especialistas)
- desarrollar el marco para proporcionar aseguramiento en torno a riesgos intergubernamentales y entre organismos

El ejemplo del Reino Unido ilustra un modelo muy interesante de servicios de auditoría en el sector público, ya que el enfoque actual proviene de un largo período de trabajar con el modelo de servicios de auditoría compartidos entre grupos de organismos que actúan en el mismo campo de la normatividad. Un ejemplo muy interesante puede encontrarse en la organización llamada Consejos de Investigación del Reino Unido (RCUK), que es la alianza estratégica de los siete Consejos de Investigación del Reino Unido. El Servicio de Auditoría Interna de los Consejos de Investigación (RCIAS) fue constituido en 1992, a partir de las unidades de auditoría interna independientes, anteriormente asignadas a cada Consejo de Investigación. En abril de 2012, el Servicio de Auditoría Interna de los Consejos de Investigación (RCIAS) fue fusionado con el programa de aseguramiento del RCUK para formar el Grupo de Servicios de Auditoría y Aseguramiento (AASG) con la asignación, a cada Director Ejecutivo del Consejo, de la responsabilidad principal de ayudarles a cumplir con sus responsabilidades y rendiciones de cuentas ante el Parlamento. Para ello emprenden, en el seno de cada Consejo, un programa anual de trabajo acordado por los respectivos Directores Ejecutivos y los Comités de Auditoría. Llevados a cabo bajo los estándares establecidos por la Oficina de Hacienda de Su Majestad, los programas anuales incluyen una serie de servicios para ayudar a los administradores a cumplir con sus objetivos y mantener un control adecuado sobre los recursos.

Fuente: UK Government (2017), *Government Internal Audit Agency Webpage*, [www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency](http://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency) (consultado el marzo 2017).

Research Councils UK (2017), *Audit and Assurance Services Group (AASG) Webpage*, [www.rcuk.ac.uk/about/aboutrcuk/aims/units/aasg/](http://www.rcuk.ac.uk/about/aboutrcuk/aims/units/aasg/) (consultado el marzo 2017).

Dada la dependencia presupuestaria, el personal de los OICs ve a menudo que sus puestos están supeditados a las secretarías en que operan, limitando aún más su posible independencia. Varias soluciones podrían ser consideradas para enfrentar este desafío. Los titulares (que deberían llamarse Director Ejecutivo de Auditoría, CAE) y el personal de los OICs deben ser seleccionados cuidadosamente con base en la meritocracia y las capacidades individuales. En Colombia, por ejemplo, los CAEs son nombrados por el Presidente del país, en un paso importante para atraer a profesionistas competentes y crear conciencia sobre la importancia de la función de auditoría interna. Es importante que los auditores tengan un periodo fijo y que su nombramiento no pueda ser rescindido por el titular del organismo respectivo en el cual desempeñan servicios de auditoría interna, sin adecuada justificación y documentación. El titular y el personal podrían ser enviados en comisión por organismos públicos o contratados del sector privado. Una práctica común es la creación de un registro de auditores internos certificados, que puedan ser asignados a las unidades de auditoría interna. El proceso general, para

umentar el profesionalismo y la independencia de los profesionales de auditoría interna, debe basarse en la existencia de descripciones a la medida, de normas profesionales detalladas y claras requiriendo antecedentes académicos específicos, experiencia relevante, certificación de conocimientos y habilidades, requisitos de capacitación continua y de desarrollo de capacidades (p. ej. un esquema como los Requerimientos de Capacitación Continua, CPEs, del Instituto de Auditores Internos, IIA) y debe ser apoyado por un régimen, dedicado y unificado, de evaluación del desempeño y de remuneración.

Una restricción importante es que la administración pública de México no ha desarrollado los mecanismos adecuados para atraer, desarrollar y retener a personas competentes, que tengan el conjunto adecuado de habilidades y compromiso ético, para trabajar en el área de control y auditoría. Las prácticas de administración del servicio público que garantizan el mérito, la profesionalidad, la estabilidad y la continuidad en la dotación de personal, se ubican entre los requisitos básicos para establecer y mantener un entorno de control interno de valor agregado y eficaz. La nueva ley parece prometedora en garantizar que la contratación, promoción y compensación se basará en mérito, aptitudes y desempeño. Esto también es importante para empoderar a los funcionarios para asumir su responsabilidad y rendir cuentas de sus decisiones y acciones de una manera que les permitan alejarse de una ósmosis ajustada con el personal político, situación que desdibuja las líneas cuando se habla de asignar roles y responsabilidades en un sistema de control interno sano (OCDE Serie de Estudios sobre Integridad).

Respecto al fortalecimiento de capacidades y necesidades de capacitación, también puede haber una política nacional de certificación para profesionales de control y auditoría internos, vinculada con las actividades de capacitación y desarrollo de capacidades. Estos enfoques están influenciados por factores tales como el papel exacto de la función de auditoría interna al interior de las entidades públicas, es decir, si se espera que lleven a cabo tareas asignadas generalmente a la segunda línea de defensa, la naturaleza de su participación en violaciones de integridad y su investigación, su grado de independencia y líneas de reporte a mandos superiores y comités de gestión y auditoría, entre otros temas. Estudios recientes y datos relevantes de América Latina y de la región MENA (Medio Oriente y el norte de África) documentan que es bajo el porcentaje de profesionales que han obtenido acreditación, como la de Auditor Interno Certificado (CIA) del IIA. Asimismo, en el marco del Foro de Control Interno Público (PIC) encabezado por la Dirección General de Presupuesto (DG Budget) de la Comisión Europea, estas internacionalmente reconocidas certificaciones han sido criticadas ocasionalmente, por ser de fuerte orientación al sector privado, difíciles de aprobar para los profesionales que no hablan los idiomas en los que estos módulos de examen e información adicional han sido traducidos, demasiado amplias y genéricas en relación con los retos específicos y necesidades de un país determinado, no diseñadas a la medida para enfocarse con eficacia en funciones básicas como finanzas públicas, proyectos de infraestructura y contratación pública, salud y servicios sociales.

Los esfuerzos nacionales, para abordar la cuestión de conocimientos especializados y capacidades profesionales débiles, pueden incluir el desarrollo de módulos de capacitación a la medida, en cooperación con las escuelas nacionales de la administración pública, los centros de capacitación de la Secretaría de Hacienda o de Instituciones de Control y Auditoría (es decir, EFSs, Inspectorías Generales), asociaciones y cámaras profesionales, y universidades. La cuestión de la calidad de estos módulos, y su impacto real en las habilidades y el desempeño de los profesionales de control y auditoría, plantea serios desafíos. Estos esfuerzos por desarrollar una "certificación profesional", limitada al

contexto nacional, están vinculados sobre todo con cuestiones de políticas de contratación, perfil de carrera, remuneración y movilidad, en el campo de control y auditoría. El Recuadro 6.11 muestra los elementos fundamentales del programa canadiense de reclutamiento y desarrollo del auditor interno (IARD) y del programa de capacitación de auditores internos del sector público (TIAPS) que representan dos diferentes enfoques para mejorar la capacidad y habilidades de los auditores internos en los organismos públicos.

### **Recuadro 6.11. Profesionalización y desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna**

#### **Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna Canadiense (programa de IARD)**

##### ***I. Beneficios del Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna.***

Además de cursos de orientación, tutoría y desarrollo profesional, el Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna (IARD) ofrece:

- la experiencia y capacitación práctica necesarias para obtener la designación de Auditor Interno Certificado (CIA)
- un plan de desarrollo diseñado para apoyar el éxito de los candidatos, incluyendo objetivos de trabajo basados en competencias y apoyo de personal directivo
- oportunidades únicas de aprendizaje en el trabajo, donde aprenderán la profesión de auditoría interna en el Gobierno de Canadá
- sesiones de desarrollo profesional, ofrecidas por el Instituto de Auditores Internos, afines a su puesto y certificación CIA
- potencial para promoción

##### ***II. Experiencia en el trabajo del Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna.***

Trabjará bajo supervisión general, apoyando y realizando las tareas asignadas en cada una de las fases de una intervención, como miembro de un equipo de auditoría. Los equipos de auditoría típicamente reportan al Director o Titular de Auditoría Interna.

Los equipos de auditoría están diseñados para:

- aportar, a los directivos departamentales, dictámenes sobre la efectividad e idoneidad de los procesos de administración de riesgos, control y gobernanza.
- informar de los resultados de las auditorías basadas en riesgos.

##### ***III. La Contraloría General de Canadá ha desarrollado el Diccionario y Perfiles de Competencia de Auditoría Interna, como una herramienta del Marco global de Gestión de Recursos Humanos (HRMF) de Auditoría Interna (AI).***

El AI HRMF tiene como objetivo apoyar y habilitar a una comunidad de AI, autosuficiente y de calidad, en el sector público federal. Ofrece una excelente infraestructura, junto con herramientas y servicios de apoyo, para posicionar a la comunidad de la AI como profesionales que llevan a cabo un trabajo, en el gobierno de Canadá, que agrega valor a sus organismos.



### **Recuadro 6.11. Profesionalización y desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna (cont.)**

El diccionario y perfiles de competencias de AI son los principales pilares de la administración basada en competencias (CBM). Permiten a los organismos centrarse en la manera en que una persona emprende su labor con base en las destrezas, habilidades y conocimientos necesarios para realizar las tareas. CBM es la aplicación, de un conjunto de competencias, a la administración de recursos humanos (plantilla, capacitación, gestión del desempeño y planeación de recursos) para lograr excelencia en el desempeño y resultados que sean relevantes para los organismos.

#### **Capacitación de Auditores Internos en el Sector público (TIAPS)**

La Capacitación de Auditores Internos en el Sector público (TIAPS) ofrece un interesante ejemplo de certificación en auditoría interna orientada al sector público, que combina mejores prácticas internacionales con preocupaciones regulatorias localizadas, impartida en el idioma del país anfitrión.

##### ***I. Alcance y características clave***

La idea detrás del TIAPS comenzó en Eslovenia en el 2002. El programa de TIAPS fue desarrollado para fortalecer las competencias en procesos de auditoría interna en el sector público, dedicando especial atención a los requisitos introducidos por los procesos de adhesión a la Unión Europea. Las directrices, obligatorias y recomendadas, emitidas por el IIA han sido vistas, desde tiempo atrás, como centradas en el sector privado e incapaces de atender integralmente las preocupaciones del sector público.

Una de las maneras en que el TIAPS aborda tales vacíos es incluyendo un módulo personalizable sobre legislación y fiscalidad, redactado por expertos de los países participantes. La forma de enseñar normas y prácticas difiere de la del IIA, en que se basa más en reglas que en principios. El TIAPS indica claramente a sus estudiantes lo que debe hacerse y cómo, a diferencia de la orientación emitida por el IIA, que deja un margen generoso para la interpretación.

El TIAPS está dirigido a empleados del sector público con licenciatura y que cuenten ya con experiencia práctica en áreas como contabilidad, supervisión financiera y control. El programa consta de siete módulos, divididos en dos niveles, certificado y diploma, cuyos módulos, excepto el de Legislación y Tributación Nacional, fueron desarrollados por el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA).

##### ***II. Desafíos***

El mayor obstáculo para implementar el TIAPS es también su mayor fortaleza: la adaptación a nivel local del plan de estudios. Esto requiere instituciones involucradas en realizar gran parte del trabajo de preparación antes de la entrega del programa, lo que incluye traducir el material de capacitación y entrenar a los capacitadores locales que impartirán el contenido de los módulos en el idioma local.

Una cuestión conexas es la necesidad de encontrar y contratar expertos para crear los módulos de legislación y tributación. El equipo de implementación del programa contrata a traductores con conocimientos sólidos de la esencia del contenido; la traducción inicial es revisada por un editor o revisor, para hacer cualquier adecuación necesaria, conforme a la terminología estándar en cada país.

A pesar de ser un programa relativamente joven, el TIAPS ofrece especializaciones. Estos, sin embargo, todavía no alcanzan el nivel de equivalencia total para reemplazar directamente a las certificaciones especializadas – como la de Auditor Certificado en Sistemas de Información (CISA), otorgado por la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA) – aunque hay planes para hacerlo en el mediano plazo.

### **Recuadro 6.11. Profesionalización y desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna (cont.)**

El programa también tiene manera de monitorear y asegurar que sus profesionales certificados se mantengan actualizados en las tendencias en evolución de la auditoría, como lo hacen el IIA y la ISACA, a través de sus requisitos de educación profesional continua.

Fuentes: Government of Canada (2017a), *Webpage of the Internal Auditor Recruitment and Development Program (IARD Program) - Post-Secondary Recruitment*, <https://emploisfp-psjobs.cfp-psc.gc.ca/psrs-srfrp/applicant/page1800?poster=941922&toggleLanguage=en> (consultado el marzo 2017).

Government of Canada (2017b), *Webpage: Benefits of the Internal Audit Recruitment and Development Program*, [www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/job-emploi/ford-rpaf/benefitsiard-avantagesrpai-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/job-emploi/ford-rpaf/benefitsiard-avantagesrpai-eng.asp) (consultado el marzo 2017).

ADB (2016), *Training for Internal Auditors in the Public Sector: An Alternative Approach for State Internal Auditors*, Knowledge Showcases, Asian Development Bank, [www.adb.org/publications/training-internal-auditors-public-sector](http://www.adb.org/publications/training-internal-auditors-public-sector).

Los países interesados en seguir explorando programas de certificación como el TIAPS deben sin lugar a dudas echar un vistazo a los siete módulos (de nivel Certificado y Diploma) incluidos actualmente en el TIAPS. Por ejemplo, en los cuatro módulos de nivel certificado, necesitamos identificar cualquier traslape en las funciones clave, como la administración de riesgos, y asegurar una cobertura adecuada, de la función de auditoría interna, en el fomento de la integridad y del combate a las prácticas y esquemas de fraude y corrupción. Más aún, la cuestión de desarrollar módulos de capacitación coherentes y de alta calidad, a la medida de la estructura legislativa y administrativa y de la cultura de un país, plantea retos importantes en relación con los recursos necesarios y la adherencia a estándares de calidad predeterminados. Las decisiones sobre qué institución está tomando la delantera, a nivel nacional, en el desarrollo del material y quién será responsable de la capacitación y exámenes, también plantea cuestiones de meritocracia y objetividad. El eficaz seguimiento y actualización de las habilidades profesionales y conocimientos especializados es también una cuestión importante. ¿Puede el TIAPs desarrollar un sistema similar a los Requisitos de Educación Profesional Continua (CPE) de la IIA? ¿Va a ser reconocida esta certificación fuera de las fronteras nacionales? Luego siempre está el problema de evaluar el valor agregado y el impacto de esta certificación en las habilidades individuales y en la capacidad institucional de los órganos de control y auditoría. ¿Cómo podemos estar seguros de que este no será otro ejercicio de “marcar la casilla”, un diploma “académico” con un nulo o limitado impacto sobre el trabajo de campo real? ¿Será ésta una herramienta con la cual los profesionales podrán hacer frente a los problemas que surjan en el laberinto de las entidades públicas y sus procesos? Hay una enorme brecha que colmar entre los marcos conceptuales de control y auditoría, las certificaciones profesionales y la integración real de funciones de control y auditoría interna, en el corazón de la gestión diaria de las entidades las públicas y de sus operaciones.

***La SFP podría considerar la posibilidad de lanzar un proyecto piloto de Juntas o Comités independientes de Auditoría y Riesgo en las secretarías competentes seleccionadas.***

El rol del COCODI, como se ilustra en el nuevo manual y directrices de control interno, es muy diferente del de los comités de auditoría, que deberían estar constituidos

por miembros independientes y residir "fuera" del organismo. Antes de incluir, en la fase piloto, todo lo relacionado con el nombramiento de miembros independientes, el régimen de remuneración, relaciones institucionales y jerárquicas, y tareas específicas en relación con los actores existentes, debe ser discutido a detalle, teniendo en cuenta los retos y restricciones (p. ej. presupuesto, comités y actores existentes) de los organismos federales en México.

Los comités de auditoría del sector público generalmente caen bajo de uno de los tres tipos siguientes:

- Comités de auditoría de gobernanza
- Juntas de consejo centrales de auditoría
- Comités de gestión de auditoría interna

La elección del modelo, que se relaciona directamente con los roles y responsabilidades asignados al comité o junta, depende de varios factores, tales como el grado de sofisticación de la gestión financiera y presentación de informes, las disposiciones de gestión y control, y también el nivel de desarrollo de la rendición de cuentas ejecutiva. Este último incluye la separación entre los procesos políticos y administrativos de toma de decisiones y la aplicación efectiva de técnicas de administración de riesgos (Hepworth y Koning, 2012). Uno de los principales retos, al establecer este tipo de comités en el sector público, es el de asegurar la participación de miembros independientes, externos al organismo relevante. Como lo destaca el trabajo de la IIA, el sector público cuenta con menos comités de auditoría que otros sectores, y con calidad y composición que pueden variar enormemente. En algunos casos, esto representa amenazas significativas a la independencia y objetividad de la auditoría interna. Se ha destacado que una de las funciones clave de la auditoría interna es la de proporcionar aseguramiento objetivo a sus partes interesadas. Una forma clave de lograr esto es ser visto como independiente de la administración y de otros interesados, algo que a menudo es más fácil de decir que de lograr. Los Comités de Auditoría mejoran y salvaguardan la independencia y la objetividad de los auditores internos. Estudios de caso nacionales revelan enfoques sumamente diferentes en el establecimiento de comités de auditoría u órganos equivalentes, especialmente cuando se comparan instituciones privadas y del sector público. Según una reciente encuesta, realizada por el Instituto de Auditores Internos, sólo el 55% de las entidades del sector público, en la región de América Latina y el Caribe, indican tener un Comité de Auditoría, comparado con el 78% de entidades del sector privado (IIARF, 2015)

Existen diferentes tipos de aseguramiento, que pueden tener diversas fortalezas y pueden ser mejor utilizados de diferentes maneras. El Comité de Aseguramiento de Auditoría y Riesgo puede, por lo tanto, jugar un papel clave en la búsqueda de una mezcla óptima de aseguramiento. En un marco de aseguramiento, la función de un Comité de Aseguramiento de Auditoría y Riesgo (ARAC) puede ser crucial. Idealmente, un Comité como éste debe estar compuesto por miembros independientes y directores no ejecutivos. Tener un Presidente y otros miembros del Comité que posean una mezcla apropiada de habilidades y experiencia relevantes a las responsabilidades de la entidad, es la clave para la eficacia de un Comité de Auditoría. Por supuesto, estos comités no son un sustituto de la responsabilidad que tiene los directivos de mitigar los riesgos. El Comité supervisará y evaluará las disposiciones establecidas para proporcionar un aseguramiento, integral y confiable, acerca de las responsabilidades de presentación de informes financieros y de desempeño, del sistema de control interno, de la supervisión de riesgos y

de la administración. Ello implica identificar las necesidades de aseguramiento, las herramientas más apropiadas para satisfacer estas necesidades, las brechas de seguridad o traslapes potenciales y la manera de enfrentarlos, y determinar si el marco existente brindará la seguridad suficiente, pertinente y confiable, que el organismo necesita para evitar sorpresas y hacer posible la toma oportuna de decisiones, y las acciones a realizar, en temas de riesgo y control.

### **Recuadro 6.12. Principales atributos de los Comités de Auditoría Pública**

Un Comité de Auditoría, adpto a las mejores prácticas, se distingue por los siguientes atributos:

- Tiene un estatuto formal que: respeta los requisitos legislativos relevantes y el marco más amplio de gobernanza corporativa de la entidad, incluye las funciones y responsabilidades del Comité, y es avalado por la Autoridad Responsable.
- Los miembros poseen colectivamente experiencia y conocimientos especializados relevantes del negocio, la gestión financiera, las TIC y el sector público.
- Establece una sana relación de trabajo con la Autoridad Responsable, los directivos de la entidad y otras partes interesadas.
- Adopta una perspectiva independiente, y aprecia y respeta la separación de responsabilidades de la administración y del Comité de Auditoría.
- Está bien informado sobre las operaciones de la entidad, particularmente sobre los riesgos de la entidad y las disposiciones vigentes para administrar estos riesgos.
- Está presidido por una persona que conduce los debates, fomenta la participación de otros miembros y maneja reuniones de manera eficaz.
- Fomenta y mantiene un diálogo abierto y constructivo con otros comités, directivos y auditoría interna de la entidad, así como con la Oficina Nacional de Auditoría.
- Demuestra juicio y discreción al determinar la mejor manera de cumplir con sus responsabilidades.
- Planea con eficacia las actividades para cumplir con sus responsabilidades, se centra en los problemas y riesgos, ve hacia el futuro, y adopta un enfoque de mejora continua en su interacción con la administración de la entidad.
- Está consciente del entorno estratégico y operativo de la entidad cuando solicita información a los directivos, y equilibra los recursos necesarios con el valor que tenga, para el Comité, la información solicitada.
- Recibe un nivel adecuado de apoyo y proporciona a los miembros del Comité suficientes oportunidades para mantenerse al corriente de los acontecimientos importantes en la entidad, el sector público, el entorno de negocios en los que opera la entidad y la comunidad en general.

*Fuente:* ANAO (2015), *Public Sector Audit Committees: Independent assurance and advice for Accountable Authorities*, Australian National Audit Office, Canberra, [www.anao.gov.au/work/better-practice-guide/public-sector-audit-committees-independent-assurance-and-advice](http://www.anao.gov.au/work/better-practice-guide/public-sector-audit-committees-independent-assurance-and-advice).

Un Comité de Auditoría y Riesgos, verdaderamente independiente, con conocimientos altamente especializados, puede encauzar la influencia política hacia las

actividades de control y auditoría, y mitigar los posibles sesgos de los auditores que evalúan la calidad de las disposiciones de control interno y administración de riesgos. También puede fortalecer el impacto de estos procesos en el organismo y hacia el logro de los objetivos de la entidad, posibilitando así la participación de los mandos medios y superiores y del resto del personal.

Establecer una sólida relación de trabajo con el Titular de Auditoría Interna ayudará a la Comisión de Auditoría a cumplir con sus responsabilidades, particularmente las relativas a la auditoría interna, las cuales incluyen revisar los planes y reportes de auditoría interna y la dotación de recursos de esa función. Se espera que el Comité de Auditoría sea consultado para el nombramiento del Titular de Auditoría Interna. Para evitar un potencial conflicto de intereses, una mejor práctica consiste en que el Titular de Auditoría Interna sea invitado a asistir a las reuniones del Comité de Auditoría, como un asesor más que como miembro del Comité.

El Comité de Auditoría también puede tener un papel e influencia significativos en el área de valores y ética, para así promover y salvaguardar la integridad. Concretamente, para obtener un aseguramiento razonable respecto a las prácticas de valores y ética del organismo público, la Comisión de Auditoría puede, entre otras cosas:

- Revisar y evaluar las políticas, procedimientos y prácticas establecidas por el órgano rector, para que los directivos y personal del organismo monitoreen su conformidad con el código de conducta y las políticas de ética.
- Supervisar los mecanismos implementados por la administración para establecer y mantener altos estándares éticos para todos los directivos y personal del organismo.
- Revisar y asesorar sobre los sistemas y prácticas, establecidos por la administración, para supervisar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, políticas y normas de conducta ética e identificar y atender cualquier violación legal o ética.

Un buen ejemplo de la introducción de los Comités de Auditoría procede del examen del enfoque polaco en la adopción e implementación del modelo de Control interno Público (PIC) de la Unión Europea.

### **Recuadro 6.13. Juntas y Comités de Auditoría: Enfoque seleccionado de los estados miembros de la UE**

#### **Irlanda**

En Irlanda, los departamentos y oficinas gubernamentales, y otros organismos del Estado, están obligados a instaurar Comités de Auditoría que lleven a cabo las siguientes funciones:

- actuar como otra fuente independiente de asesoramiento a los funcionarios de contabilidad;
- revisar los planes e informes de la unidad de auditoría interna y asegurar la calidad del servicio prestado por la unidad;
- evaluar si se toman medidas apropiadas para atender las cuestiones clave identificadas por la unidad de auditoría interna y por la auditoría externa;

### **Recuadro 6.13. Juntas y Comités de Auditoría: Enfoque seleccionado de los estados miembros de la UE (cont.)**

- examinar y supervisar la implementación de la estrategia de administración de riesgos del departamento; y
- siempre y cuando tengan representantes externos al departamento, facilitar mejoras a la auditoría interna y al control interno, mediante el intercambio de información entre (i) departamentos y oficinas y (ii) entre los sectores público y privado.

Cada Comité de Auditoría:

- opera bajo un estatuto escrito;
- tiene representación externa significativa (por lo menos dos miembros), incluyendo, bajo circunstancias normales, representantes del sector privado con conocimientos especializados apropiados. El Presidente de la Comisión debe provenir de fuera del departamento o la oficina;
- prepara un informe anual al responsable contable que revisa sus operaciones;
- invita el Contralor y Auditor General, o su representante, para reunirse con el Comité por lo menos una vez al año.

#### **Italia**

En Italia, el Decreto Legislativo N° 150/2009, que establece la Ley n° 15 del 4 de marzo de 2009 sobre la mejora de la productividad del sector público y la eficiencia y transparencia de las administraciones públicas, creó dos entidades para medir y evaluar las actuaciones individuales y de los organismos de la administración pública:

1. un organismo central, conocido como CIVIT (Comisión Independiente para la Evaluación, la Integridad y la Transparencia de la Administración Pública) y,
2. para cada administración individual, los OIVs (Órganos Independientes de Evaluación de Desempeño).

La ley encomienda a la CIVIT, que está llamada a mostrar independencia de juicio y evaluación y a trabajar en completa autonomía, la tarea de dirigir, coordinar y supervisar las funciones de evaluación, para garantizar la transparencia de los sistemas adoptados y la visibilidad de los indicadores de desempeño de la gestión de los organismos públicos. Esta tarea, que básicamente tiene como objetivo mejorar la eficiencia del sector público y la calidad de los servicios a los ciudadanos, va de la mano con el aseguramiento de una total transparencia administrativa, es decir, que también es posible acceder a los datos relativos a su trabajo a través de la provisión, en línea, de una cuidada selección de aquellos datos que sean verdaderamente útiles para permitir que organismos y ciudadanos participen activamente en controlar la manera en que el 'dominio público' es manejado. Esta función es también particularmente relevante, ya que la ley considera a la transparencia en los datos como una herramienta para garantizar la integridad de la administración pública y evitar así el grave problema de la corrupción. Los miembros de la CIVIT son nombrados por el gabinete.

Cada administración también cuenta con un órgano independiente de evaluación de desempeño (OIV) que realiza múltiples tareas, tales como:

- monitorear el funcionamiento general del sistema de evaluación, transparencia e integridad de los controles internos, y presentar un informe anual sobre su funcionamiento.
- reportar oportunamente los problemas, a los órganos internos relevantes del gobierno y la administración.

### **Recuadro 6.13. Juntas y Comités de Auditoría: Enfoque seleccionado de los estados miembros de la UE (cont.)**

- asegurar que los procesos de medición y evaluación sean correctos, con el fin de mantener el principio de recompensa al mérito y al profesionalismo.
- aplicar correctamente las directrices, métodos e instrumentos proporcionados por CIVIT.
- promover y certificar la transparencia y la integridad.
- comprobar los resultados y buenas prácticas derivados de promover la igualdad de oportunidades.

El sistema italiano también cuenta con unidades de control de gestión, previstas en el Decreto Legislativo N° 286/1999. Conforme al artículo 4 de dicho decreto legislativo, cada organismo establece, a nivel departamental, unidades responsables de diseñar e implementar controles de gestión. Estas unidades mapean los procesos, productos y objetivos de la acción administrativa del departamento al que pertenecen, miden los resultados de la acción administrativa, en términos de eficiencia, eficacia y costo, y llevan a cabo el control periódico de tiempo, recursos, costos y calidad de las actividades del departamento. El objetivo principal se encuentra especificado en el artículo 1 del Decreto Legislativo y N° 286/1999, a saber, comprobar la eficacia, eficiencia y costo del trabajo del organismo, para optimizar, también mediante medidas correctoras oportunas, la relación costo-beneficio.

En el marco general del sistema establecido en la Decreto Legislativo N° 150/2009, el plan de actuación y el informe de desempeño, previstos en el artículo 10, son de particular importancia. Para garantizar la calidad, legibilidad y confiabilidad de los informes de desempeño, los organismos públicos deben presentar, cada año (antes del 31 de enero), un informe del programa de tres años llamado 'plan de desempeño'. Este plan debe ser coherente con el contenido y el ciclo de programación financiera y presupuestaria, y debe establecer las directrices y objetivos estratégicos y operativos, definiendo los indicadores para medir y evaluar el desempeño del organismo, los objetivos asignados a los directivos y los indicadores relativos, con referencia a los objetivos y recursos, finales e intermedios. Un informe llamado 'reporte de desempeño' debe ser aprobado a más tardar el día 30 de junio; describe, con referencia al año anterior, los resultados, del organismo e individuales, obtenidos en comparación con los objetivos y recursos individuales programados y señala cualquier desviación. El plan y el informe son enviados a la CIVIT y al Ministerio de Economía y Finanzas.

#### **Polonia**

En Polonia, la ley sobre Finanzas Públicas del 27 de agosto de 2009 puso en marcha, en el 2010, un nuevo concepto de control de gestión y rendición de cuentas, a nivel superior (secundario) de la administración, el ministro encargado de la rama administrativa del gobierno, e introdujo un Comité de Auditoría en cada ministerio competente. Los Comités de Auditoría están destinados a fortalecer la función de auditoría interna en su tarea de evaluar el control administrativo, a lo largo y ancho de la rama de gobierno. El Comité de Auditoría puede informar y asesorar al Ministro sobre los riesgos relacionados con la consecución de sus objetivos, en toda la rama de gobierno.

#### **Misión**

El objetivo del Comité de Auditoría es proporcionar servicios de consultoría, con el fin de garantizar un control de gestión adecuado, eficiente y eficaz, y proporcionar una eficiente auditoría interna al ministro a cargo de la rama de gobierno. Cabe destacar que el ámbito de asesoría del Comité de Auditoría abarca el funcionamiento del control de gestión y la auditoría interna, en todas las unidades supervisadas por el ministro correspondiente. Un Comité Conjunto de Auditoría puede ser establecido para varias ramas administradas por un ministro. Por ejemplo: el Ministro de Hacienda estableció un comité conjunto para tres ramas: Presupuesto, Finanzas Públicas e Instituciones Financieras.



### **Recuadro 6.13. Juntas y Comités de Auditoría: Enfoque seleccionado de los estados miembros de la UE (cont.)**

#### ***Los miembros del Comité de Auditoría***

El Comité de Auditoría estará compuesto por un mínimo de tres miembros, incluyendo: 1) una persona con rango de secretario o subsecretario de estado, designado por el Ministro, en su calidad de presidente del comité; 2) al menos dos miembros independientes, personas que no trabajen en el Ministerio o en los organismos de la rama de gobierno. En opinión del Ministerio de Finanzas, el tamaño óptimo de la Comisión de Auditoría es de cinco a nueve personas (incluyendo al presidente). Este tamaño del Comité de Auditoría brinda, a todos los miembros, la oportunidad de participar activamente en las deliberaciones y llevar a cabo con eficacia las tareas de la Comisión. En la práctica, para finales de 2012, los comités de auditoría variaron entre 3 y 7 miembros.

#### ***Tareas del Comité de Auditoría. Informe anual del Comité de Auditoría.***

Entre las tareas del Comité de Auditoría destacan las siguientes:

- señalar riesgos materiales
- señalar debilidades materiales en el control de gestión y proponer medidas para subsanarlas
- definir prioridades para los planes, anuales y estratégicos, de auditoría interna
- revisar los resultados materiales de la actividad de auditoría interna y monitorear la implementación de los mismos
- revisar los informes acerca de la ejecución del plan de auditoría interna y de la evaluación del control de la gestión;
- supervisar la eficacia de la auditoría interna, incluyendo la revisión de resultados de evaluaciones, internas y externas, de la actividad de auditoría interna
- autorizar la terminación de contratos de empleo, así como todo cambio en las condiciones salariales y de empleo de los jefes ejecutivos de auditoría interna de los organismos de la rama de gobierno correspondiente.

*Fuente:* European Union (2014), *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html>.

## **Resumen de Propuestas de Acción**

- La SFP debe concentrarse en abordar el enfoque de "marcar la casilla" en la administración de riesgos, aumentando los esfuerzos en programas de concientización y desarrollo de capacidades, en torno a la importancia y al papel de una administración de riesgos eficaz, al mismo tiempo marcando prioridades en un módulo específico de administración de riesgos de fraude y corrupción.
- La SFP debe jugar un rol más activo en el seguimiento y aseguramiento de la validez y utilidad de los mapas, matrices y plantillas de riesgos, en el logro de los objetivos de los organismos. Esta iniciativa podría tomar la forma de un observatorio en línea, para compartir buenas prácticas entre entidades federativas



y motivar a los organismos a mejorar sus procedimientos y herramientas de administración de riesgos.

- La SFP y las secretarías competentes deben considerar apoyarse en el análisis de datos e incorporar herramientas, como minería de datos y búsqueda de datos coincidentes, para mejorar la calidad de sus herramientas y técnicas de administración de riesgos. Mapas, matrices y plantillas de riesgos, mejor fundamentados y basados en evidencia, conducen a políticas de mitigación más efectivas. Estas herramientas pueden ser muy valiosas al enfocarse en los riesgos para la integridad, según lo requiere la nueva MAAG-CI.
- El Nuevo Modelo Estándar de Control interno de la SFP es un paso positivo en la incorporación del control interno, vinculándolo con mejora organizacional y con el apoyo, de directivos y personal, al desarrollo de la apropiación de actividades de control interno. La SFP debe colaborar con otras autoridades competentes para garantizar que todos los procedimientos de recursos humanos (contratación, evaluación, promociones) reflejan atributos concretos de control interno, como se describe en el nuevo MECI. Las responsabilidades y tareas concretas de control interno deben ser introducidas asimismo en descripciones de puesto seleccionadas (como paso inicial). También es importante la comunicación sistemática de las actividades y avances del control interno a nivel entidad.
- La SFP debe aprovechar la introducción de la nueva MAAG-CI para aumentar sus actividades, de concientización y desarrollo de capacidades, en torno a la importancia y los desafíos de la integración de procesos de control interno en los sistemas administrativos y operativos. Módulos y talleres, diseñados especialmente para actores clave, como Oficialías Mayores y miembros de los COCODIs, así como para el resto de los directivos y personal, deben ser impartidos de manera coherente y continua.
- La SFP debe explorar medidas prácticas, para supervisar y evaluar la validez y la exactitud de los informes de autoevaluación desarrollados por entidades federativas. Estas acciones implicarían la introducción de requisitos de documentación más estrictos, La creación de un registro de profesionales certificados en técnicas de autoevaluación de control interno, El desarrollo de una metodología coherente de revisión, en un marco donde el SNF se apoyaría en la experiencia de la SFP y la ASF en este campo.
- La SFP debe reforzar el papel de aseguramiento de la función de auditoría interna, garantizando que los auditores internos no participen en actividades de segunda línea de defensa (gestión del riesgo, revisión de cumplimiento, gestión de programas) y asignando roles y responsabilidades claros en las tres líneas de defensa, entre todo el personal, a lo largo y ancho de la entidad.
- La SFP podría evaluar la estructura y modelo operativo de los OICs, teniendo también en cuenta los requisitos de la nueva ley anticorrupción y la necesidad de separar claramente el papel de la función de auditoría interna en el combate a la corrupción, con respecto al rol de las investigaciones de fraude y corrupción. El ejemplo de los servicios compartidos de auditoría del Reino Unido también podría ser examinado, explorando maneras de fortalecer la independencia de los auditados y mejorar la función de auditoría interna en la administración federal en México.

- La SFP debe colaborar estrechamente con las organizaciones competentes, para desarrollar los mecanismos adecuados para atraer, desarrollar y retener a personas competentes, que tengan el conjunto adecuado de habilidades y compromiso ético, para trabajar en el área de control y auditoría. El incremento de esfuerzos, de profesionalización y desarrollo de capacidades de auditoría interna, podría apoyarse de las prácticas y certificaciones internacionales, y desarrollar enfoques y módulos específicos al país, para hacer frente a los retos que se presentan ante los expertos y profesionales de México.
- La SFP debe desarrollar un plan de acción piloto para el establecimiento (es decir, la misión, los procedimientos de selección y nombramiento, las líneas jerárquicas, etc.) de Juntas y Comités independientes de Auditoría y Riesgos en las secretarías competentes seleccionadas, para evaluar su impacto en el fortalecimiento de la independencia de la información y en la función de aseguramiento de la auditoría interna, así como la eficacia de la función de administración de riesgo.

## *Referencias*

- ACFE (2016), *Report to the Nations on Occupational Fraud And Abuse: 2016 Global Fraud Study*, Association of Certified Fraud Examiners, Austin, TX.
- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones u el manual Administrativo de Aplicacion General en material de Control Interno, Noviembre 2016  
[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174036/acuerdo-disposiciones-manual-CI.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/174036/acuerdo-disposiciones-manual-CI.pdf).
- ADB (2016), *Training for Internal Auditors in the Public Sector: An Alternative Approach for State Internal Auditors*, Knowledge Showcases, Asian Development Bank, <https://www.adb.org/publications/training-internal-auditors-public-sector>.
- ANAO (2015), *Public Sector Audit Committees: Independent assurance and advice for Accountable Authorities*, Australian National Audit Office, Canberra, [www.anao.gov.au/work/better-practice-guide/public-sector-audit-committees-independent-assurance-and-advice](http://www.anao.gov.au/work/better-practice-guide/public-sector-audit-committees-independent-assurance-and-advice).
- European Union (2014), *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html>.
- FERMA (2014), *European Confederation of Institutes of Internal Auditing Guidance on the 8th EU Company Law Directive, 2014*, Federation of European Risk Management Associations, Brussels.
- Fountain, L. (2012), *Manager's Responsibility for Internal Control*, [www.kscpa.org/writable/files/Self-Study/FGI/updated\\_managers\\_responsibility\\_for\\_internal\\_control\\_article.pdf](http://www.kscpa.org/writable/files/Self-Study/FGI/updated_managers_responsibility_for_internal_control_article.pdf).
- Fraud and Corruption Control - Guidelines for best practice, of the Crime and Misconduct Commission of Queensland, Australia, 2005, [www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/prevention/fraud-and-corruption/fraud-and-corruption-control-guidelines-for-best-practice-1.pdf/download](http://www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/prevention/fraud-and-corruption/fraud-and-corruption-control-guidelines-for-best-practice-1.pdf/download).
- Government of Canada (2017a), *Webpage of the Internal Auditor Recruitment and Development Program (IARD Program) - Post-Secondary Recruitment*, <https://emploisfp-psjobs.cfp-psc.gc.ca/psrs-srfp/applicant/page1800?poster=941922&toggleLanguage=en> (consultado el marzo 2017).
- Government of Canada (2017b), *Webpage: Benefits of the Internal Audit Recruitment and Development Program*, [www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/job-emploi/ford-rpaf/benefitsiard-avantagesrpai-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/job-emploi/ford-rpaf/benefitsiard-avantagesrpai-eng.asp) (consultado el marzo 2017).
- Hepworth, N. and R. de Koning (2012), *Audit Committees in the Public Sector*, London-Brussels.

- HM Treasury (2012), *Fraud and the Government Internal Auditor*, HM Treasury, London, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207217/Fraud\\_and\\_the\\_Government\\_Internal\\_Auditor.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207217/Fraud_and_the_Government_Internal_Auditor.pdf).
- HM Treasury (2011), *Tackling Internal Fraud*, HM Treasury, London, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managing\\_the\\_risk\\_fraud\\_guide\\_for\\_managers.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managing_the_risk_fraud_guide_for_managers.pdf).
- IFAC (2015), *From Bolt-on to Built-in: Managing Risk as an Integral part of Managing an Organisation*, International Federation of Accountants, New York, [www.ifac.org/publications-resources/bolt-built](http://www.ifac.org/publications-resources/bolt-built).
- IIA (2009), *Global Technology Audit Guide, Fraud Prevention and Detection in an Automated World*, Institute of Internal Auditors Research Foundation, Altamonte Springs, FL, [www.iaa.org.uk/media/54541/gtag13\\_fraud\\_prevention\\_and\\_detection\\_in\\_an\\_automated\\_world.pdf](http://www.iaa.org.uk/media/54541/gtag13_fraud_prevention_and_detection_in_an_automated_world.pdf).
- NAO/HM Treasury (2008), *Good Practice Guide: Tackling External Fraud*, National Audit Office, London.
- Research Councils UK (2017), *Audit and Assurance Services Group (AASG) Webpage*, [www.rcuk.ac.uk/about/aboutrcuk/aims/units/aasg/](http://www.rcuk.ac.uk/about/aboutrcuk/aims/units/aasg/) (consultado el marzo 2017).
- UK Government (2017), *Government Internal Audit Agency Webpage*, [www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency](http://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency) (consultado el marzo 2017).
- US Bureau of the Fiscal Service (2017), Website of Do Not Pay, <http://donotpay.treas.gov/> (consultado el marzo 2017).

### Referencias adicionales de interés

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), *Internal Control-Integrated Framework*, 2013.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), *Enterprise Risk Management*, 2004.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) and Institute of Internal Auditors (IIA)), *Leveraging COSO Across the Three Lines of Defence*.
- Corruption Risk Management Manual, Colombia's Presidency of the Republic, Bogota 2015, [www.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/guia-gestion-riesgo-corrupcion-2015.pdf](http://www.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/guia-gestion-riesgo-corrupcion-2015.pdf).
- Crime and Misconduct Commission of Queensland, *Fraud and Corruption Control - Guidelines for best practice*, Australia, 2005.
- Institute of Internal Auditors (2016), *international Professional Practices Framework, Practice Guide: internal audit and the Second Line of Defense*, Altamonte Springs, Fla., USA.
- Institute of Internal Auditors (2014), *Global Public Sector Insight: Independent Audit Committees in Public Sector Organizations*, Altamonte Springs, Fla., USA.
- Institute of Internal Auditors (2013), *The Three lines of Defence in Effective Risk Management and Control*, IIA's Position Paper, Altamonte Springs, Fla., USA.

- Institute of Internal Auditors Research Foundation (IIARF), (2015) *The Global Internal Audit Common Body of Knowledge (CBOK), Auditing the Public Sector - Managing Expectations & Delivering Results*.
- Institute of Internal Auditors Research Foundation (2011), *Internal Auditing's Role in Risk Management*, The IIARF White Paper, <https://na.theiia.org/iiarf/Public%20Documents/Internal%20Auditing%20Role%20in%20Risk%20Management.pdf>, (Consultado el 20 Noviembre 2015).
- OECD (2015a), *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, OECD, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OECD (2015b), *Corporate Governance of Company Groups in Latin America*, OECD, Paris.
- OECD (2012), *Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD, Paris.
- OECD (2009), *Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages*, OECD, Paris. [www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/43056196.pdf](http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/43056196.pdf).
- Public Internal Control in the European Union, PIC EU-28 Conference, Assurance Maps, Paris 2015.



## Capítulo 7.

### Hacer cumplir la integridad: fortaleciendo al régimen disciplinario administrativo de México para servidores públicos

*Los marcos de integridad del sector público, eficaces e integrales, no sólo son pilares para definir, apoyar y supervisar la integridad, sino que también lo son para el cumplimiento de las reglas y normas de integridad. Este capítulo evalúa el papel del régimen disciplinario administrativo de México, como un mecanismo clave para hacer cumplir la integridad. Examina las fortalezas y debilidades del sistema nacional de sanciones administrativas en el país, comparándolas con países miembros y socios de la OCDE. Las recomendaciones son presentadas para su consideración, con el fin de mejorar la eficacia global al evitar vacíos e inconsistencias entre los regímenes y las instituciones en la implementación, fortalecer la coordinación y capacidades entre instituciones, incrementar la vigilancia y transparencia, para permitir un mejor control y evitar influencias indebidas sobre decisiones de sanción.*

*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

## **Introducción: hacer cumplir integridad para disuadir la conducta indebida y restablecer la confianza**

Los marcos de integridad del sector público, eficaces e integrales, no sólo son pilares para definir, apoyar y supervisar la integridad, sino que también lo son para el cumplimiento de las reglas y normas de integridad. Las medidas de cumplimiento – a saber, sistemas disciplinarios y, en su caso, mecanismos para la recuperación de pérdidas económicas y daños y perjuicios – son los "dientes" que requiere el marco de integridad de todo país y son un medio primordial para que los gobiernos puedan disuadir las irregularidades. Si son aplicadas de manera transparente, justa y oportuna, pueden asimismo legitimar la existencia de reglas y marcos de integridad gubernamentales, ayudando a consolidarlos con el tiempo y a inculcar valores de integridad en las personas y los organismos a modo de normas de cultura.

Así mismo, las medidas de cumplimiento ayudan a señalar a los ciudadanos que el gobierno toma en serio los intereses superiores de la ciudadanía y que es digno de su confianza. En efecto, un sólido cumplimiento demuestra que el estado de derecho aplica para todos y que los servidores públicos no pueden actuar con impunidad. Este es un principio particularmente importante que defender, dada la fuerte relación entre las percepciones de corrupción de los ciudadanos y su confianza en los líderes e instituciones del gobierno. Los gobiernos deben, por lo tanto, tomar medidas para evitar un círculo vicioso, donde los niveles de confianza, en disminución continua, en las instituciones conduzcan, a su vez, a mayores incentivos para cometer (y tolerar) infracciones a la integridad, como son los actos de corrupción.

Este capítulo examina el papel de los regímenes disciplinarios administrativos, como mecanismos clave para hacer cumplir los marcos de integridad del sector público en México. Evalúa las fortalezas y debilidades del régimen nacional de sanciones administrativas, comparándolo con el de países miembros y socios de la OCDE. Las recomendaciones son presentadas para su consideración, con el fin de mejorar la eficacia global al evitar vacíos e inconsistencias en implementación entre los regímenes y las instituciones, y fortalecer e incrementar la vigilancia y la transparencia.

### **Prevención de posibles deficiencias, inconsistencias e influencia indebida sobre las decisiones de sanción**

***La reciente diferenciación entre faltas administrativas graves y no graves puede servir para aumentar la objetividad y el carácter oportuno de las decisiones de sanción. Sin embargo, bajo este nuevo régimen, una mayor coordinación entre los órganos internos de control, la SFP, los tribunales administrativos y la Fiscalía Especializada Anticorrupción será más necesaria que nunca, dadas las concurrencias entre faltas administrativas graves y delitos penales.***

Los servidores públicos en México pueden ser responsables de faltas en cinco principales tipos de regímenes (político, administrativo, penal, civil y laboral) dependiendo de su cargo en el gobierno y del tipo de falta o violación de que se trate. La Gráfica 7.1 presenta un resumen de los cinco sistemas principales, especificando las principales leyes que sustentan cada uno y los servidores públicos determinados que pueden ser responsables conforme a éstas. Para los efectos de este capítulo, el término régimen es utilizado para definir las leyes, políticas (incluyendo la aplicación de reglamentos y normas) y procedimientos de que consta el tipo de sistema disciplinario.



Gráfica 7.1. Resumen de los principales regímenes de sanción en México

Político/constitucional	Administrativo/Especializado	Penal	Civil	Derecho laboral
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme a los artículos 109, 110 y 114 de la Constitución.</li> <li>• Aplica a funcionarios, jueces del Tribunal Supremo, Fiscalía Generales, etc. (véase artículo 110 para la lista completa).</li> <li>• Sujeto a juicio político, tras voto de la Cámara de Diputados y confirmación por el Senado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme a los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución. Los Estados deben contar con leyes propias y regímenes vigentes.</li> <li>• La <b>Ley General de Responsabilidades Administrativas</b> que aplica para todos los servidores públicos</li> <li>• Cap. 7 de la <b>Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal</b> apoya posible <i>destitución disciplinaria</i> bajo la Ley de Responsabilidades Administrativas.</li> <li>• Leyes de contratación pública: <b>Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</b> y <b>Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</b>.</li> <li>• Regímenes disciplinarios especializados para <b>oficiales militares, personal de servicio exterior, jueces federales y fiscales, y policía federal</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme a los artículos 109 y 111 de la Constitución y el Título Décimo del Código Penal Federal.</li> <li>• Aplica para todos los servidores públicos, con excepciones para algunos en funciones (es decir, Presidente).</li> <li>• Sujeto a sanciones penales bajo el Código Penal Federal (Título Décimo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conforme al artículo 111 de la Constitución y los Artículos 31 y 1916 del Código Civil Federal y al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</li> <li>• Aplica para todos los servidores públicos</li> <li>• Sujeto a sanciones civiles conforme al código civil federal.</li> </ul>	<p>La ley Federal de los Trabajadores del Estado y la Ley Federal del Trabajo pueden ser aplicadas para destitución por bajo desempeño.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplica sobre todo para servidores públicos sindicalizados (servidores de base).</li> </ul>

Fuente: OCDE con base en la Constitución y la legislación vigente.

### ***Régimen político***

Como ocurre en la mayoría países miembros de la OCDE, el régimen político es aplicable sólo a ciertos servidores públicos. En México, por ejemplo, los cargos responsables bajo este régimen están señalados en el artículo 110 de la Constitución (Presidente, miembros del Congreso, Suprema Corte de justicia, etc.). La aplicación del régimen político se basa en la premisa de que, si dichos funcionarios violan los principios de la Constitución, deberán ser sancionados – en este caso con posible destitución o inhabilitación después de una votación en el Congreso.

### ***Regímenes civiles y penales***

Las sanciones penales y civiles también son aplicables a los servidores públicos por faltas en el cumplimiento de su deber. De hecho, algunas faltas sólo pueden ser cometidas por servidores públicos (p. ej. abuso de autoridad pública en contra de un ciudadano). Esto es el caso, en el Título Décimo del Código Penal mexicano. Del mismo modo, el código penal alemán contiene disposiciones que hacen, de los actos corruptos por parte de un servidor público, un delito sancionable. Las penas mínimas para los servidores públicos que acepten sobornos (sección 332 del código penal alemán) son superiores a las de quienes, no siendo funcionarios, ofrecen el soborno (sección 334 del código penal alemán). En México, sólo el Presidente está exento de responsabilidad penal estando en funciones, y la persecución penal para ciertos funcionarios (mencionados en el artículo 111 de la Constitución) exige que la cámara de diputados apruebe primero los procedimientos, después de una votación.

Bajo las nuevas reformas, los Fiscales Especializados Anticorrupción deben ser establecidos a nivel del Poder Judicial, federal y estatal. El Artículo 109 de la Constitución fue enmendado recientemente, en el 2015, para reconocer formalmente este

cargo. De conformidad con el Artículo 113 de la Constitución, el Artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción señala que el Comité de Coordinador nacional debe incluir al Fiscal Federal Anticorrupción. El Artículo 35 requiere además que los Estados hagan lo propio en sus respectivos Sistemas Locales Anticorrupción. Dado que forman parte de las Oficinas de la Procuraduría, estos Fiscales Especializados tienen la tarea de atender los delitos relativos a funcionarios y actividades del sector público. A nivel federal, el cargo fue establecido en 2014 a través del Acuerdo A/011/14 de la Procuraduría General de la República. Sin embargo (como se mencionó en el capítulo 2) el cargo permanece vacante en espera de un proceso formal de contratación y de la aprobación del Senado. El Acuerdo proporciona más detalles sobre el mandato de la Fiscalía Especializada (véase Recuadro 7.1, a continuación). Es importante mencionar, sin embargo, que una unidad similar existía anteriormente. A partir de 2004, la Procuraduría General contó con un Fiscal Especializado para Combatir la Corrupción en el Sector Público. Sin embargo, al amparo de la ley anterior, el Senado no aprobó la nominación del Fiscal titular.

### **Recuadro 7.1. Mandato de Fiscalía Especializada Anticorrupción Federal**

EL Artículo 109 de la Constitución mexicana fue enmendado, en mayo de 2015, para reflejar el nuevo cargo y oficina de la Fiscalía Especializada Anticorrupción. Se establece que la oficina es responsable de recibir los casos, provenientes de los Tribunales Administrativos, que podrían ser considerados como delitos conforme al Código Penal de México.

En 2014, el Procurador General de la República creó la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción (Acuerdo A/011/14 de la PGR). Este cargo suplantó al anterior, creado en 2004, bajo el acuerdo A/107/04, que establecía el cargo y la unidad de Fiscal Especializado en Combatir la Corrupción en el Sector Público.

Bajo el nuevo acuerdo, el mandato del Fiscal es el siguiente:

- Planear, programar, organizar y dirigir el funcionamiento de la Fiscalía Especializada.
- Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren a la Procuraduría General de la República.
- Coordinar su actuar con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República.
- Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Dirigir, coordinar y realizar la investigación de los hechos que probablemente constituyan uno de los delitos del fuero federal materia de su competencia y del orden común, en los que ejerza la facultad de atracción.
- Formular los requerimientos de información y documentos relativos al sistema financiero o de naturaleza fiscal, a que se refiere el artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales.
- Solicitar información a las instituciones públicas federales, estatales o municipales.
- Dictar las medidas precautorias y promover los mecanismos necesarios para la reparación de daños.

**Recuadro 7.1. Mandato de Fiscalía Especializada Anticorrupción Federal (cont.)**

- Autorizar la consulta de reserva, incompetencia, acumulación, y separación de averiguaciones previas, que propongan los agentes del Ministerio Público de la Federación de su adscripción.
- Autorizar, en definitiva, el no ejercicio de la acción penal, previo dictamen del agente del Ministerio Público de la Federación auxiliar del Procurador General de la República, respecto a las consultas planteadas por los agentes del Ministerio Público de la Federación de su adscripción;
- Autorizar la formulación de conclusiones no acusatorias en los procesos penales.
- Resolver en definitiva las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen a las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley disponga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el plazo legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal, o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia; cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión;
- Establecer mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;
- Proponer la celebración de convenios con instituciones u organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, en el ámbito de su competencia, donde se privilegie el intercambio de experiencias, conocimientos y avances tecnológicos;
- Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción;
- Emitir o suscribir los instrumentos jurídicos que faciliten el funcionamiento y operación, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- Proponer al Procurador General de la República, el nombramiento de los titulares de las unidades administrativas a su cargo;
- Participar con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes de la Procuraduría General de la República, en el diseño de esquemas de capacitación, actualización y especialización en la materia de prevención y combate a la corrupción;
- Supervisar y ejercer las facultades que correspondan a las unidades administrativas que le estén adscritas, sin perjuicio de que sean desempeñadas por sus respectivos titulares.

*Fuente:* ACUERDO A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014).

La Responsabilidad Civil es la relativa a las consecuencias financieras de un delito. La conducta indebida de un funcionario público puede causar daños a bienes públicos, o resultar en el decomiso de propiedad pública, o en daños a terceros para los cuales puede concederse indemnización. En México, conforme a los Artículos 1910 y 1916 del Código Civil Federal, los servidores públicos están sujetos a posibles sanciones de derecho civil. Es importante hacer notar la diferencia entre compensación económica y multa, siendo

una el veredicto de un caso civil y la otra una multa, bajo el régimen administrativo, que no pretende recuperar las pérdidas sino más bien corresponde a una sanción simbólica por falta. El régimen disciplinario administrativo de México permite ambas: sanciones económicas y multas.

### ***Regímenes especializados***

Además de estos cuatro sistemas principales, las distintas fuerzas de policía mexicanas (federales y estatales), judicial (jueces y fiscales federales o estatales), militares, de asuntos exteriores o de inteligencia, etc., tienen diferentes códigos y procedimientos disciplinarios en vigor. En México, el procedimiento disciplinario para los funcionarios judiciales (jueces, fiscales) se rige por la ley orgánica del sector respectivo (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), específicamente el artículo 131, que describe las responsabilidades de los funcionarios. El Consejo de la Judicatura Federal es responsable de llevar a cabo las investigaciones y sanciones, cuando correspondan. El capítulo noveno de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece las normas de conducta de la policía nacional. La misma ley también establece que los gobiernos municipales y estatales son responsables de establecer legislación regional y local, que incluya medidas disciplinarias para sus respectivas fuerzas de policía. Por último, en México, el personal militar está supeditado al Código de Justicia Militar, supervisado por la Fiscalía General de Justicia Militar.

Estos regímenes especializados son comunes en los países miembros de la OCDE, y existen bajo la lógica de que la naturaleza específica de estas funciones, y las responsabilidades asignadas legalmente a estos cargos, requieren procedimientos separados y distintos. En efecto, estos procedimientos distintos permiten a dichas instituciones mantener su independencia y evitar una influencia política indebida o represalia por pedir cuentas a los líderes del gobierno. Tal vez de manera más importante, se puede argumentar que entre más tenga la actividad del funcionario la posibilidad de afectar a los derechos fundamentales de los ciudadanos o a los intereses nacionales, más exigentes deben ser las normas de conducta impuestas por los reglamentos y más severas las sanciones correctivas (OECD, 2003). Otros, sin embargo, han argumentado que procedimientos distintos requieren de supervisión adecuada para garantizar que efectivamente sean aplicados conforme a la ley.

### ***Régimen de derecho laboral***

En el sector privado, los casos de conducta indebida (incluyendo el bajo desempeño) se rigen por el contrato de trabajo, donde toda controversia entre empleado y empleador cae bajo la jurisdicción de la Ley Federal del Trabajo y los tribunales laborales especializados. Esta misma jurisdicción puede ser aplicada a los servidores públicos, considerando que sus contratos laborales caen bajo el ámbito de esta ley (es decir, más comúnmente, están fuera del régimen de servicio civil). En México, una destitución disciplinaria, bajo las normas de Recursos Humanos y las leyes de empleo federales, es conocida como "separación del cargo" y se basa generalmente en un mal desempeño por parte del servidor público. En 2014, a nivel federal en México, esos casos fueron poco frecuentes, con solamente 24 destituciones disciplinarias por bajo desempeño. La Ley Federal del Trabajo concede jurisdicción sobre tales casos a la Junta de Conciliación y Arbitraje, cuando el funcionario desea apelar la decisión.

### *Régimen administrativo*

Este capítulo, sin embargo, se refiere específicamente al régimen administrativo, es decir, delitos o faltas, cometidos por el servidor público en el ejercicio de sus funciones o de actividades del sector público, que son considerados como infracciones potencialmente más graves, debido a las consecuencias que pueden tener en la sociedad y la economía. La responsabilidad natural o jurídica de una persona, bajo el régimen disciplinario administrativo, se fundamenta, por lo tanto, sobre la base de que los servidores públicos, y las empresas contratadas (o que buscan ser contratadas) en el sector público, tienen una serie de obligaciones únicas por su situación, y que son diferentes – y tal vez incluso más estrictas – que las no relacionadas con actividades o funciones del sector público. Estas pueden incluir, por ejemplo, la necesidad de demostrar lealtad a la Constitución y al ordenamiento jurídico del país, necesidades más estrictas de imparcialidad, y estándares de integridad y equidad más exigentes en su trato con el público, sus superiores y sus colegas (OECD, 2003). Los regímenes disciplinarios administrativos son instaurados, por lo tanto, bajo la premisa de que la violación de estos principios requiere de un sistema sancionador distintivo, ligado a sus obligaciones como servidores públicos.

El Artículo 109 de la Constitución Mexicana define una falta administrativa como cualquier acto u omisión que afecte la legalidad, honor, lealtad, imparcialidad y eficiencia del cargo de un servidor público. Hasta ahora, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) ha sido la ley que rige, a nivel federal, los procedimientos de faltas y sanciones. Sin embargo, la recientemente aprobada Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) será aplicable a nivel nacional y entrará en vigor en julio de 2017. Esta nueva ley establece dos procedimientos sancionadores diferentes, dependiendo de la gravedad de la presunta falta: faltas graves y no graves. El Recuadro 7.2, a continuación, detalla la clasificación de los dos tipos de faltas.

Una segunda característica que define a la nueva LGRA es que es aplicable no sólo a funcionarios sino también cualquier individuo, o empresa particular, vinculado con el sector público (Artículo 1). La ley también subraya, en el artículo 73, nuevas faltas para particulares en "situación especial" incluyendo candidatos electorales, personal de campaña, dirigentes sindicales y su personal, etc.

#### **Recuadro 7.2. Clasificación de faltas graves y no graves bajo la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (a entrar en vigor en julio de 2017)**

Los artículos 49 y 50 de la LGRA definen las **faltas administrativas no graves** como aquellos actos u omisiones que incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

- Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley.
- Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas.
- Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que estas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público y no constituyan faltas administrativas.
- Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley.

**Recuadro 7.2. Clasificación de faltas graves y no graves bajo la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (a entrar en vigor en julio de 2017)**  
(cont.)

- Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- Supervisar y asegurar que funcionarios sujetos su dirección cumplan con las disposiciones de la LGRA.
- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables.
- Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.
- Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público. O, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.
- Daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas señaladas como graves, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente público.

Alternativamente, los artículos 52-64 definen como **faltas graves** las relativas a:

- Exigir, aceptar, obtener o pretender obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier prestación no comprendida en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.
- Cometer peculado al autorizar, solicitar o realizar actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros.
- Autorizar o solicitar el desvío de recursos públicos de los fines previstos, ya sean materiales, humanos o financieros.
- Utilizar indebidamente la información que el servidor público adquiriera, para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento. Esta restricción será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.
- Abusar sus funciones para obtener un beneficio para sí o para las personas indicadas en el artículo 52.
- Causar daños o perjuicios a cualquier persona o servicio público.



**Recuadro 7.2. Clasificación de faltas graves y no graves bajo la Ley General de Responsabilidades Administrativas de México (a entrar en vigor en julio de 2017)**  
(cont.)

- Intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.
- Autorizar cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal (como aquellos excluidos bajo el registro de sanciones).
- Faltar a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses.
- Utilizar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley.
- No reportar actos u omisiones, o encubrir éstos, que sean considerados como faltas administrativas.
- Proveer información falsa, o retrasarla injustificadamente, en el caso de peticiones judiciales, electorales, de control interno u otras.
- No iniciar el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tener conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, o revelar la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley.

Fuente: Ley General de Responsabilidades Administrativas,  
[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf).

Bajo la LGRA, el plazo de prescripción de faltas no graves es de tres años, mientras que, por faltas graves, los funcionarios o individuos pueden ser sancionados hasta siete años después del delito, plazo similar al de Perú pero menor al de algunos otros países miembros de la OCDE.

**Tabla 7.1. Plazo de Prescripción en los regímenes disciplinarios de México y otros países**

Perú		Brasil	Alemania	Ciudad de México
Régimen disciplinario administrativo	Régimen disciplinario administrativo			
3 años (o 1 año a partir de su conocimiento por la oficina de recursos humanos) No hay duración máxima de procedimientos	4 años (duración máxima de los procedimientos: 2 años; Después de la jubilación: 2 años)	No hay límite	No hay límite	3 a 7 años según la gravedad de la falta

Fuente: OECD (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>; OECD (2016), *Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*, OECD, Paris.

En efecto, quizá la reforma más notable, bajo la nueva LGRA, es la diferenciación entre faltas administrativas no graves y graves. Las sanciones correspondientes para los dos tipos de faltas están descritas en los artículos 75 y 78 (véase Recuadro 7.3, a continuación, para más detalles). Para faltas no graves, los órganos internos de control de las secretarías individuales u organismos del sector público, así como los mandos superiores de las secretarías u organismos interesados, son los responsables de investigar las faltas, llevar a cabo los procedimientos disciplinarios e imponer la sanción correspondiente. Por faltas graves, sin embargo, bajo el nuevo régimen, los Tribunales de Justicia Administrativa son los responsables de emitir sanciones. Una vez que los TFJA hayan confirmado la clasificación de una falta administrativa como grave, admitirán y sustanciarán el procedimiento disciplinario a partir de la etapa probatoria; cuentan con atribuciones para solicitar la evidencia adicional que consideren conveniente para emitir la decisión sancionadora final (artículos 90, 111 y 130 de la LGRA).

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación de México y, a nivel local, los órganos de auditoría estatal y municipal ahora también pueden investigar presuntas faltas y remitirlas a los Tribunales si son consideradas graves. Esto no era permitido anteriormente, ya que las entidades de auditoría no podían llevar a cabo auditorías o investigaciones en el transcurso de un mismo año fiscal. La Tabla 7.3, a continuación, describe los procedimientos bajo ambos regímenes, tanto el anterior (federal) como el nuevo (a nivel nacional) bajo la LGRA, junto con una comparación con otros países miembros y socios de la OCDE. También cabe destacar dos leyes de contratación pública: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM). Ambas leyes incluyen varios requisitos y reglas, para estructurar y guiar las actividades de contratación pública, así como posibles sanciones administrativas. El capítulo 8 discute en detalle las sanciones relativas a los procedimientos de contratación pública.

### **Recuadro 7.3. Sanciones disciplinarias administrativas en México (bajo la LGRA) y en países miembros y socios de la OCDE**

Para las faltas no graves, el Artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que pueden ser aplicadas una o más de las sanciones correspondientes, incluyendo:

- Amonestación pública o privada.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Inhabilitación temporal (de 3 meses a 1 año) para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Para las faltas graves, las posibles sanciones son similares. El Artículo 78 señala que éstas pueden incluir:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica hasta por 2 veces el monto de los daños.



### Recuadro 7.3. Sanciones disciplinarias administrativas en México (bajo la LGRA) y en países miembros y socios de la OCDE (cont.)

- Inhabilitación (hasta por 20 años, dependiendo del monto de los daños) para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Finalmente el artículo 81 describe las sanciones para personas físicas (que no sean funcionarios) y personas morales involucradas en actividades del sector público (tales como licitaciones pública). Afirma que las personas físicas pueden ser sancionadas con:

- Una sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años.
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

De manera similar, las personas morales pueden enfrentar las siguientes sanciones:

- Una sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
- Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años.
- Suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley.
- Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional.
- Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Los países miembros y socios de la OCDE prevén estos y otros tipos de sanciones, incluyendo:

- Multas
- Degradación de rango (Francia, Alemania y Estados Unidos)
- Reducción de sueldo (Alemania, Países Bajos) o retención de los incrementos salariales periódicos futuros (Países Bajos, Reino Unido)
- Transferencia obligatoria, con cambio de residencia (Francia, España, Reino Unido)
- Jubilación obligatoria (Francia)
- Reducción o pérdida de derechos a pensión (Alemania, para funcionarios jubilados, y Brasil)
- Reducción del derecho a vacaciones o permisos de ausencia (Holanda).

*Fuente:* Mexico's Civil Service Law no. 30057 of 2013: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Ley N° 27785 del 2002 (como enmendada por la Ley N° 29622); OECD (2003), *Liabilities and disciplines of civil servants*, OECD, Paris. [www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf](http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf).

Tabla 7.2. Resumen comparativo de los procedimientos administrativos en México y en países seleccionados

País	Investigaciones	Decisiones de sanción	Aplicación de sanciones	Recurso de primera instancia	Recurso de segunda instancia	Monitoreo y orientación
<b>Brasil</b>	1) Procedimiento del TCA simplificado para casos menores (incluyendo la admisión de culpabilidad); 2) Investigación formal ( <i>sindicancias</i> ), por los ministerios competentes, para delitos menos graves. 3) Comisión temporal PAD de tres funcionarios (Procedimiento Administrativo Disciplinario, PAD) para delitos graves	1, 2) Ministerios competentes para TCA y consultas. 3) Para faltas graves, una Comisión PAD puede proponer la aplicación de una sanción (incluyendo la destitución) al ministerio competente y al Consejo Nacional de Disciplina. Estas autoridades de cumplimiento no pueden disentir de la proposición del PAD sin una justificación adecuada	Los ministerios competentes y el Consejo Nacional de Disciplina	1) no es posible apelar el procedimiento TCA.  2, 3) Recurso de primera instancia presentado a la autoridad que aplicó la sanción, ya sea un ministro competente o el Consejo Nacional de Disciplina. Este recurso de primera instancia es llamado "solicitud de reconsideración".	Los recursos presentados a la autoridad superior responsable de la ley que se impugna. Este recurso de segunda instancia es llamado "apelación jerárquica". Cabe señalar que el funcionario condenado puede apelar ante el poder judicial en cualquier momento.	Los ministerios competentes y el Consejo Nacional de Disciplina
<b>Alemania</b>	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Para los funcionarios, el Tribunal Administrativo; para quienes no forman parte del marco general de empleo, los Tribunales Laborales	Ministerio Federal del Interior
<b>Países Bajos</b>	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Junta de apelación interna en cada ministerio competente	Tribunales administrativos; Tribunal de Distrito; Tribunal superior Administrativo	Ministerios competentes y el Ministerio del Interior
<b>México faltas no graves (bajo la nueva LGRA)</b>	Órganos internos de control (SFP), Secretarías, entidades de auditoría externa	Órganos internos de control (SFP), Secretarías	Ministerios competentes individuales	SFP y órganos internos de control en las secretarías	Tribunales de Justicia Administrativa	SFP, entidades fiscalizadoras

**Tabla 7.2. Resumen comparativo de los procedimientos administrativos en México y en países seleccionados (cont.)**

Pais	Investigaciones	Decisiones de sanción	Aplicación de sanciones	Recurso de primera instancia	Recurso de segunda instancia	Monitoreo y orientación
<b>Mexico Faltas graves (bajo la nueva LGRA)</b>	Órganos internos de control (SFP), Secretarías, entidades de auditoría externa El Tribunal puede también solicitar pruebas adicionales, después de haber admitido un caso.	Tribunales de Justicia Administrativa	Tribunales de Justicia Administrativa	Tribunales de Justicia Administrativa	Tribunales de Justicia Administrativa (cámara alta)	SFP, entidades fiscalizadoras y Tribunales de Justicia Administrativa

Fuente: OECD (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.

OECD (2016), *Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*, OECD, Paris.

Como se describió anteriormente, es probable que, bajo el nuevo régimen administrativo, algunas faltas graves también califiquen como delitos, bajo el código penal, requiriendo notificación a, y participación de, la Procuraduría General y específicamente de la recién creada oficina de la Fiscalía Especial Anticorrupción. Los Estados deberán asimismo designar fiscales especiales anticorrupción. En efecto, el principio jurídico de *non bis in idem* implica que un funcionario no puede ser sancionado dos veces por la misma falta. Sin embargo, este principio no siempre impide a un funcionario ser sancionado o castigado, por conducta ilícita, bajo varios regímenes jurídicos diferentes. De hecho, en la mayoría de los casos, una responsabilidad criminal, incurrida en el ejercicio de funciones del servicio público, también conlleva una responsabilidad administrativa, pudiendo este último rango de faltas ser más amplio que el primero. Efectivamente, es esencial que existan marcos legales y procedimentales claros en tales circunstancias, para evitar que servidores públicos, con una condena penal que pudiera afectar el desempeño de sus funciones públicas, permanezcan en su cargo.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, los organismos públicos afectados están a menudo obligados a notificar a las autoridades, de inmediato, un presunto delito penal. Si un caso es atendido por las autoridades del orden público, los procedimientos administrativos pueden entonces ser suspendidos hasta que sea emitido un veredicto, bajo el régimen criminal, y una decisión administrativa será tomada posteriormente sobre la base de la sentencia penal. Mientras esté pendiente dicha sentencia, y dependiendo de la gravedad de la infracción, los servidores públicos pueden ser inhabilitados temporalmente, sin goce de sueldo, o ser transferidos a otro puesto. En caso de inhabilitación temporal, si el servidor público es hallado inocente, la mayoría de las veces tendrá derecho a una remuneración retroactiva.

Esclarecer el marco legal y procesal, para faltas administrativas graves, debe ser por lo tanto una máxima prioridad para el Comité Coordinador del SNA, y particularmente para la SFP y los Tribunales y Fiscales Especiales Anticorrupción, en especial cuando las políticas respectivas, adoptadas a nivel federal, pueden muy bien servir de modelo para

los Estados. Sin esta coordinación, México se expone a posibles lagunas e inconsistencias (es decir, casos que no se persiguen bajo ningún régimen o acciones tomadas en un régimen no reflejadas o reconocidas por otro.)

Por lo tanto es fundamental que la legislación y los procedimientos sean esclarecidos y comunicados, y que sean establecidos mecanismos formales de coordinación. Las reformas idealmente deben estar enfocadas a metas críticas, incluyendo:

- **El inicio de la investigación:** una decisión conjunta entre el gobierno y la Procuraduría General acerca del caso y la posibilidad de suspensión temporal. Si la Fiscalía Especial Anticorrupción no persigue un caso, las autoridades gubernamentales de la SFP, las Contralorías Estatales y los Tribunales deben ser notificados de inmediato, con el fin de sopesar una posible acción disciplinaria independiente. Por otra parte, si se debe perseguir un caso penal, una mayor cooperación interinstitucional es necesaria para el intercambio de información, como posible evidencia para la investigación correspondiente.
- **Veredicto sobre convicción o exoneración:** una vez más, la SFP, las Contralorías Estatales y los Tribunales deben ser notificados de manera oportuna, con el fin de considerar posibles implicaciones para sanciones disciplinarias administrativas. En algunos países, como Alemania, las sanciones administrativas son automáticas después de una condena penal. En Alemania, los servidores públicos son suspendidos inmediatamente del cargo una vez que la sentencia de un tribunal penal les condena a prisión de por lo menos un año, con cargos por delito intencional. Lo mismo ocurre para una pena de prisión de al menos seis meses, por cargos de acto deliberado sancionable conforme las disposiciones de crímenes contra la paz, alta traición, poner en peligro el estado democrático, el estado de derecho o la seguridad nacional, o si el delito involucra un acto oficial cometido en el cargo por el funcionario (incluyendo corrupción). El Comité Coordinador del SNA de México podría estudiar más a fondo y considerar instaurar, como política, faltas administrativas automáticas similares o, al menos, considerar requerir una audiencia disciplinaria administrativa directamente bajo la jurisdicción de los tribunales.

***Una robusta medición del desempeño del régimen disciplinario administrativo es necesaria urgentemente, para garantizar que esté siendo aplicado correctamente y esté libre de influencia indebida en la clasificación de las faltas. Esto incluye datos y supervisión en faltas administrativas y penales, relativas a los servidores públicos.***

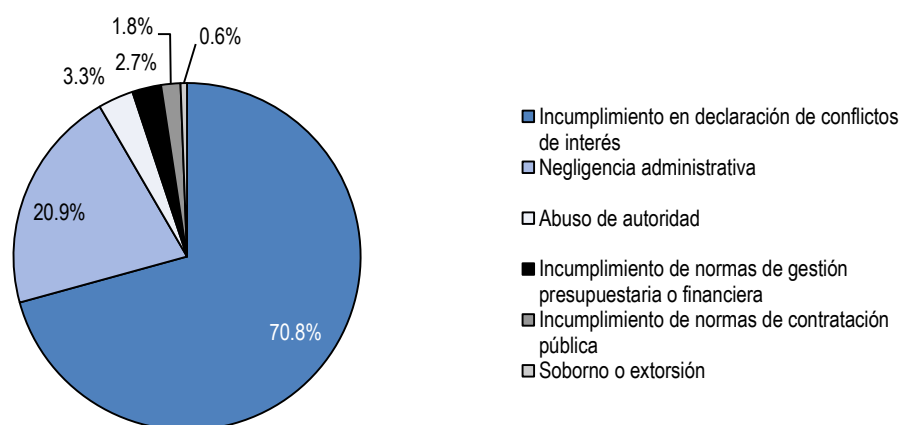
El nuevo régimen administrativo está dirigido a fortalecer el cumplimiento en caso de irregularidades, en particular faltas graves, mediante el enjuiciamiento de tales casos en tribunales especializados (es decir, fuera de la rama ejecutiva y de manera separada de los organismos donde ocurrieron los presuntos delitos). Bajo el régimen anterior, mientras que el personal de control interno tenía la intención de ejercer una supervisión objetiva sobre las actividades de su organismo, en última instancia, secretarios y altos directivos mantenían su influencia sobre la ejecución de la decisión sancionadora final (véase también el capítulo 6, sobre la necesidad de mejorar la independencia de los órganos internos de control e incrementar la profesionalización del personal). Al colocar la responsabilidad de las decisiones de sanción fuera de la secretaría u organismo en cuestión, se espera que pueda ser evitada la influencia indebida sobre las decisiones y que mejore la validez de las decisiones relativas a faltas graves. Es más, se espera que el

nuevo sistema mejore la eficacia y la eficiencia (es decir, menos retrasos, apelaciones o juicios nulos, etc.).

Esto podría ser un avance positivo para el régimen si se aplica con eficacia; sin embargo, la nueva ley deja las decisiones iniciales, sobre cómo clasificar casos y proceder, así como las investigaciones preliminares que apoyen estas decisiones, en manos de los órganos internos de control, de los ministerios u organismos competentes y de la Auditoría Superior de la Federación. En efecto, para llevar un caso ante el Tribunal (TFJA), los órganos de investigación (la SFP, los Órganos Internos de Control o la ASF) están obligados a presentar las pruebas necesarias, ante el Tribunal, para justificar que las faltas administrativas presuntamente cometidas constituyan en realidad faltas graves. La TFJA puede requerir incluso que le sea entregada evidencia adicional (artículos 112, 115 y 194, sección VII de la LGRA) para apoyar esta justificación. Este proceso deja un gran poder discrecional en manos de los organismos de investigación, por lo que la interpretación, para la clasificación del delito, podría ser indebidamente influenciada, y algunos casos graves podrían no ser referidos a los tribunales administrativos. Sin duda hay espacio para la interpretación en el nuevo sistema de clasificación, con riesgo de que se aplique de forma inconsistente. Por ejemplo, el uso indebido de información para beneficio personal (una falta grave) podría ser categorizado igualmente como mal manejo de información (una falta no grave). Asimismo, existe el riesgo de que faltas graves sean desagregadas en varias faltas no graves.

Efectivamente, los pocos datos disponibles sobre cómo sancionar indican que pueden surgir problemas potenciales, incluso antes de llegar a los órganos internos de control o ante los Tribunales. En 2014, por ejemplo, la mayoría de las sanciones a nivel federal en México (71%) fueron emitidas por incumplimiento de declaraciones de conflicto de intereses, seguidas por negligencia administrativa (21%). Abuso de autoridad, incumplimiento del ajuste presupuestal o procedimientos de contratación, y soborno o extorsión, combinados constituyen una proporción relativamente menor de las sanciones (Gráfica 7.2, a continuación).

**Gráfica 7.2. Estadísticas de sanciones federales desglosadas por tipo de falta, México, 2014**

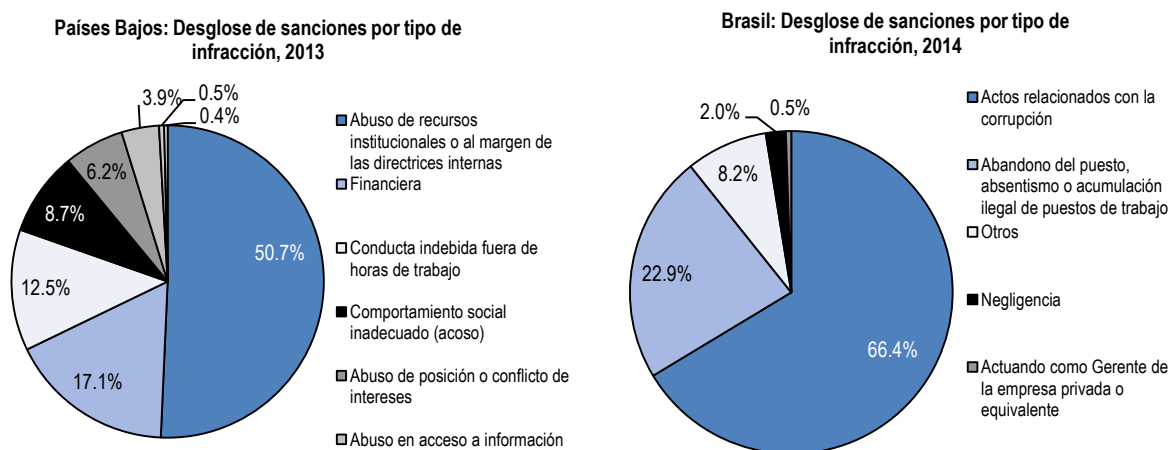


*Notas:* Aquí los datos se refieren a sanciones iniciales y no consideran apelaciones posteriores revocadas. Estos datos corresponden únicamente al nivel federal (estados y municipios quedan excluidos).

*Fuente:* Basado en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública, México.

Estas estadísticas podrían sugerir que, en México, para algunas faltas más graves, ocurre lo siguiente: 1) pueden no ser detectadas; 2) no son consideradas para medidas disciplinarias; o 3) no son sancionadas (es decir, el caso es desechado después de una investigación preliminar inicial o en apelación). De hecho, las comparaciones con países miembros y socios de la OCDE seleccionados muestran un mayor porcentaje de sanciones por soborno y corrupción (Gráfica 7.3). Asimismo, estudios de la OCDE indican que no son reflejadas, en las sanciones, zonas de alto riesgo de infracción de integridad, a saber, violaciones de la integridad relacionadas con la contratación pública. El reciente *Informe de Soborno en el Extranjero* de la OCDE, por ejemplo, considera que la mayoría de los sobornos (más del 50%) están relacionados con los contratos públicos. La Encuesta de Empresas del Banco Mundial reportó en 2010 que, en México, al 35% de las empresas encuestadas le fue pedido pagar un soborno para un obtener un contrato de gobierno. Sin embargo, las sanciones, relacionadas con la contratación pública y el soborno combinados, reflejan actualmente una participación marginal en el total de sanciones, según estos datos.

**Gráfica 7.3. Estadísticas de sanciones federales desglosadas por tipo de falta, en países miembros y socios de la OCDE seleccionados**



*Notas:* En Brasil, sólo las sanciones de destitución están representadas y excluyen las sanciones para empresas estatales. Los datos de los países bajos sobrestiman ligeramente la proporción, ya que los datos se basan en decisiones de sanción probadas, y no necesariamente aplicadas.

*Fuente:* Basado en información del Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino de los Países Bajos y el Consejo Nacional de Disciplina de Brasil.

Es difícil evaluar donde ocurren posibles vacíos o inconsistencias, sin indicadores de desempeño en cuanto a la efectividad y oportunidad del sistema. Los datos disponibles a nivel estatal también son fuente de ambigüedad. Los indicadores clave del desempeño del régimen podrían ayudar, no sólo a supervisar el impacto de las reformas en curso, sino también a identificar cuellos de botella y trabas. Por ejemplo, la información adicional acerca de donde se originaron los reportes iniciales de conducta ilícita (es decir, ciudadanos, denunciantes, auditorías internas, auditorías externas, gerentes y supervisores inmediatos, etc.) podría ayudar a la SFP a asegurar que los vínculos existentes, entre

mecanismos de detección y cumplimiento, sean sólidos. Datos sobre el promedio de casos procesados y casos desechados podrían también señalar posibles problemas no atendidos.

De este modo, para asegurar que las investigaciones preliminares se ajusten a los más altos estándares, y para garantizar la fiel aplicación de la nueva ley, el Comité Coordinador del SNA (aunque dirigido por la SFP y el Tribunal) debe establecer y publicar información de desempeño, oportuna y precisa, acerca del funcionamiento del régimen disciplinario administrativo, incluyendo especialmente datos sobre la medida en que son investigados los informes iniciales de presuntas faltas. Además, se trata de un ejercicio valioso, que busca promover la rendición de cuentas y demostrar compromiso con los valores de integridad al comunicar al público el desempeño de los mecanismos de cumplimiento. Tales datos deben ser puestos a disposición del público en la plataforma Digital Nacional.

Puede ser difícil definir el marco de medición de rendimiento y recolectar los datos y pruebas necesarios para evaluar el desempeño de los regímenes disciplinarios administrativos. Particularmente si diferentes instituciones son ahora responsables de diferentes tipos de casos, lo que dificulta el seguimiento de casos y la recopilación de datos en el tiempo. Centralizar los datos de todos los órganos internos de control y tribunales es un segundo desafío importante. Seleccionar y aplicar un conjunto de indicadores clave de desempeño (KPI) estándar y directrices estándar para la recolección de datos podría, por lo tanto, ayudar a superar estos desafíos y debe ser considerado como una prioridad por el Comité Coordinador, la SFP y el Tribunal Federal. El Recuadro 7.4, a continuación, destaca algunos indicadores de desempeño utilizados en el ámbito judicial, que podrían ser considerados por estos organismos en el futuro.

#### **Recuadro 7.4. Posibles indicadores clave de desempeño para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos**

No hay indicador único que pueda ser útil de forma aislada, sino más bien, debe evaluarse un conjunto de indicadores como un todo, aunados a la información contextual, para ser analizados e interpretados con mayor precisión.

##### **Indicadores clave de desempeño (KPIs) de eficacia**

- **Proporción de presuntas faltas reportadas y finalmente llevadas a procedimiento disciplinario formal:** es posible que no todas las faltas reportadas sean perseguidas tras una investigación preliminar de audiencia; sin embargo, la proporción de casos no perseguidos, especialmente si son analizados por área de gobierno o tipo de falta, puede esclarecer, de inicio, si los casos válidos ingresan con éxito al sistema disciplinario.
- **Incidencias y frecuencia de apelaciones:** Una medida de la calidad de las decisiones de sanción y de la previsibilidad del régimen. Las métricas comunes incluyen el número de apelaciones por población (o funcionarios responsables ante la ley disciplinaria) y de casos impugnados en segunda instancia, como porcentaje de los casos resueltos en primera instancia.
- **Casos inadmisibles o desestimados:** La proporción de casos declarados inadmisibles (así como el desglose de los motivos de desestimación) puede ser considerada como una indicación de la calidad y eficacia de los procedimientos, y del cumplimiento del gobierno con los procedimientos disciplinarios.
- **Decisiones revocadas:** Una segunda medida común de la calidad de las decisiones de sanción es la proporción de casos impugnados en los cuales fueron revocadas las decisiones iniciales. Esto puede indicar, además de incumplimiento de procedimientos disciplinarios adecuados, la insuficiente proporcionalidad de las sanciones.



#### Recuadro 7.4. Posibles indicadores clave de desempeño para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos (cont.)

- **Recuperación:** En el caso de multas económicas, la proporción de fondos rescatados o recuperados en relación a la decisión sancionadora original, puede indicar la eficacia del gobierno para aplicar las sanciones.
- **Frecuencia de resolución:** Otro indicador común de eficacia se refiere a la proporción de sanciones emitidas entre casos inicialmente reportados. Sirve como un indicador sustituto para identificar sistemas "con fugas", en donde los casos no son presentados o resueltos.

#### KPIs de eficiencia

- **Casos pendientes:** La proporción de casos totales que sin resolver, en un momento dado, puede ser un indicador útil de la gestión de los casos.
- **Duración promedio o mediana de los procedimientos (días):** La duración promedio de los procedimientos para los casos se calcula con una fórmula de uso común en la literatura:  $[(\text{Pendientes}_{t-1} + \text{Pendientes}_t) / (\text{Entrantes}_t + \text{Resueltos}_t)] * 365$ .
- **Gasto promedio por caso:** Los indicadores sustitutos de eficiencia financiera pueden incluir el total de recursos asignados a la investigación y tramitación de procedimientos administrativos sancionadores, dividido entre el número de casos formales. Otras metodologías incluyen el gasto total de los procedimientos disciplinario por funcionario hallado culpable.

#### KPIs de calidad y equidad

- Además de algunos de los indicadores antes mencionados (es decir, altas tasas de impugnación o de casos admisibles/desechados podrían sugerir un trato procesal poco equitativo), los siguientes datos cualitativos también pueden resultar de utilidad. El Consejo de Europa ha elaborado un "manual para la realización de encuestas de satisfacción de usuarios de los tribunales" que podría ofrecer ideas para ejercicios similares en regímenes disciplinarios administrativos:
  - Datos de encuestas a funcionarios (incluidos directivos) sobre sus percepciones acerca de condiciones de equidad, de disponibilidad de oportunidades de capacitación, etc.
  - Datos de encuestas de percepción entre sindicatos públicos, auditores internos o personal de tribunales (casos graves), etc.

*Fuente:* Council of Europe (2014), "Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice", European Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).

Council of Europe (2010), "Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at court users in Council of Europe's member states", CEPEJ(2010)1, Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2706085&SecMode=1&DocId=1664612&Usage=2>.

Council of Europe (2008), "Checklist for promoting the quality of justice and the courts", Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2707813&SecMode=1&DocId=1281474&Usage=2>.

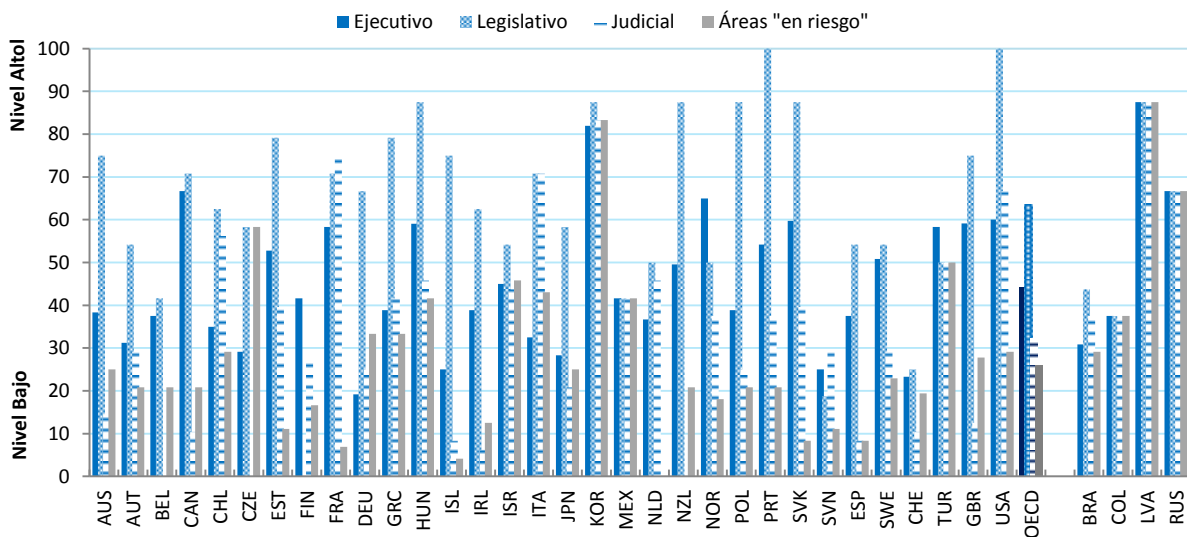
Palumbo, G., et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>.



***Los magistrados y funcionarios de los Tribunales de Justicia Administrativa deben sujetarse a los más altos estándares de transparencia, para prevenir situaciones de conflictos de interés y responsabilizarse de su oportuna resolución. Como tal, el funcionamiento del Consejo de la Judicatura de los tribunales, en asuntos disciplinarios de magistrados y de personal, debe ser igualmente transparente.***

Con el fin de garantizar equidad y objetividad, los Tribunales de Justicia Administrativa tendrán que asegurarse de adherirse a los principios de independencia, y esto será crítico en la transición al nuevo modelo. Esto supondrá un mandato legal claro para los Tribunales, la asignación objetiva y transparente de magistrados a los diversos casos, la capacitación y remuneración adecuadas, la designación de comisiones judiciales internas de alto desempeño para auditar decisiones e investigar conflictos de interés y, de ser necesario, disciplinar a jueces y demás personal. Una mayor transparencia en las declaraciones patrimoniales y de posibles conflictos de interés podría igualmente mejorar la equidad y legitimidad del nuevo régimen. Como comentamos en el capítulo 3, nuevos requisitos han sido incluidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, quedando entendido que los magistrados y personal de tribunales se ajustarán a los mismos estándares de divulgación que otros funcionarios.

**Gráfica 7.4. Índice de declaración patrimonial, 2014**



*Nota:* Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

*Fuente:* OECD (2015), Government at a Glance, OECD Publishing, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).

Además de las divulgaciones, como comentamos en el capítulo 3, será más importante que nunca que la política de resolución de conflictos de interés para los tribunales sea comunicada claramente al público, a los magistrados y a su personal, así como aplicada de manera efectiva y respaldada por los esfuerzos de capacitación necesarios. Del mismo modo, los tribunales deben ser transparentes, en sus respectivos procedimientos disciplinarios para magistrados y personal, mediante informes y

estadísticas anuales. Esto ayudará a establecer el tono de valores en las instituciones recién formadas, garantizar confianza en el nuevo régimen y mantener la legitimidad de las decisiones de sanción.

***Hasta ahora, los órganos internos de control han enfrentado retos para llevar a cabo eficazmente investigaciones de asuntos disciplinarios, mencionando dificultades en el acceso a la información financiera y fiscal. El Comité Nacional Anticorrupción debe garantizar urgentemente que los órganos de investigación tengan acceso directo a los datos relevantes, para llevar a cabo investigaciones oportunas y completas.***

El Artículo 95 de la LGRA revisada señala que los órganos internos de control deben tener acceso a la información necesaria para sus investigaciones. Asimismo el Artículo 31 indica que los órganos de investigación deben poder adherirse a acuerdos formales con otros organismos relevantes, para intercambiar información y verificar las declaraciones patrimoniales y de intereses. Estos acuerdos, que no han existido hasta ahora en una base centralizada, tienen el potencial de facilitar enormemente las investigaciones. Actualmente, como se dijo en las entrevistas, los órganos internos de control, las unidades de responsabilidades y el personal de auditoría encargado de las investigaciones, han tenido dificultades en el acceso a la información relevante. En algunos casos, las solicitudes de información se canalizan a través de unidades de asuntos internos de las secretarías, las cuales tenían el derecho legal de presentar tales solicitudes ante las instituciones financieras o hacendarias.

El Comité Coordinador del SNA debe dar prioridad a este problema, ayudar a centralizar acuerdos y establecer canales claros para el intercambio oportuno de información, para que los organismos individuales no tengan que acercarse a terceros externos de manera bilateral. De este modo, el Comité debe aclarar también el rol de las unidades de asuntos internos en las investigaciones, lo cual, hasta ahora, no han sido tratado por la LGRA. Si el personal de control interno tuviera acceso directo, sería esencial que existieran disposiciones de seguridad para proteger la privacidad de los inculcados durante las investigaciones. Asimismo, el personal de investigación debe recibir capacitación especializada en cuestiones de contabilidad forense y privacidad de datos (véase la sección sobre desarrollo de capacidades).

### **Cumpliendo con las sanciones administrativas para garantizar la disuasión y restablecer la confianza en el gobierno**

Después de una decisión sancionadora, los órganos internos de control, la SFP, y los Tribunales Administrativos son responsables de llevar a cabo las sanciones (no económicas), en coordinación con directivos de la secretaría o entidad público respectiva del funcionario (véanse, en la anterior Tabla 7.1, las instituciones responsables de cada fase del régimen disciplinario). En México, las sanciones económicas se llevan a cabo en colaboración con (o directamente a través de) el Servicio de Administración Tributaria (SAT). La coordinación entre las oficinas involucradas en el procedimiento se efectúa mediante notificaciones escritas y, desde 2012, se le da seguimiento como política procesal, publicada en el Diario oficial de la Federación.

Históricamente, el monto de las sanciones emitidas se incrementó entre 2006 y 2011, seguido de una disminución. Durante esa misma disminución, el porcentaje de sanciones recuperado aumentó, aunque siguió siendo bajo, siempre inferior al 1.5% (véase Gráfica 7.5, a continuación). La baja tasa de recuperación de sanciones económicas puede

atribuirse a varias causas, a saber: acciones de recaudación no declaradas, procedimientos jurídicos en curso que suspenden la recaudación, falta de esfuerzos para obtener garantías de créditos fiscales, información incompleta o errónea proporcionada a la autoridad fiscal al presentar las reparaciones, imposibilidad de localizar al deudor para la recuperación y decisiones de sanción anuladas por tribunales federales.

**Gráfica 7.5. Sanciones económicas emitidas y proporción recuperada, 2006-2014, las sanciones se muestran en pesos mexicanos**



Fuente: datos proporcionados por la SFP

Este enfoque se diferencia de otros países miembros, que deducen las multas directamente del sueldo. En los Estados Unidos, por ejemplo, regulación federal dispone que, cuando el titular de un organismo, o su designado, determina que un empleado, debido a su acción indebida, queda en deuda con la administración, la cantidad puede ser recuperada en cuotas mensuales deducidas del salario del empleado.

- En Brasil, se pueden aplicar sanciones menores, como amonestación escrita y suspensión por hasta 30 días, después de que una *sindicância* haya concluido, también conforme a los principios del debido proceso de ley. Los mandos medios y superiores poseen generalmente la autoridad legal para imponer estas sanciones. Sólo las autoridades superiores (generalmente los ministros, sus equivalentes o la Junta Directiva) pueden aplicar sanciones más graves determinadas bajo procedimientos del PAD. Par las multas económicas, en Brasil, hay dos tipos de sanciones: Restitución del daño causado por el inculpaado: Si ya ha sido cuantificado el daño, el funcionario que lo causó responderá ante un proceso llamado "*Tomada de Contas Especial*" o TCE (Rendición Especial de Cuentas) para indemnizar la pérdida incurrida por la administración. No constituye un proceso disciplinario y no requiere medidas disciplinarias previas.
- Pérdida de salario(s) como consecuencia de una sanción de suspensión: Si el funcionario es sancionado con suspensión, no recibirá las remuneraciones correspondientes al período de suspensión. A discreción de la autoridad, esta pena puede convertirse en una multa del 50% del salario, en cuyo caso el funcionario tendrá que presentarse a trabajar como de costumbre.

En ambos casos, el monto se deduce directamente del salario y se puede dividir en cuotas mensuales, a petición.

El Comité Coordinador debe investigar este asunto con mayor detalle. Tener mejor información de desempeño, como se mencionó anteriormente, facilitaría las evaluaciones. Por ejemplo, hay poca información disponible sobre la aplicación de sanciones no económicas. De hecho, es importante que la tasa de aplicación de sanciones se incremente, como un elemento disuasivo para futuras faltas. La aplicación de sanciones pone el ejemplo y disuade futuras acciones similares. El objetivo principal de todo marco de gestión de la integridad organizacional no es tanto identificar violaciones de la integridad, incluyendo corrupción, en el pasado (aunque esto a veces puede ser necesario), sino más bien para prevenir, desde un principio, las violaciones de la integridad (OECD, 2009). Existe una amplia literatura que analiza la estructura de incentivos que hacen que actores racionales violen las reglas. En estos análisis, se argumenta que los infractores sopesan los beneficios de la acción corrupta contra el costo (gravedad) de las sanciones, en términos de la probabilidad de ser detectados y sancionados, así como de la celeridad de la sanción (Becker, 1974). Sin no se aumentan los costos de la corrupción, mediante la garantía de la aplicación de sanciones, la corrupción continuará y será cada vez más generalizada. La aplicación de sanciones económicas contribuye además a cubrir los daños económicos causados por conducta ilícita o por corrupción.

Más aún, resulta fundamental garantizar la aplicación eficaz de sanciones para restablecer la confianza en el gobierno y demostrar que las sanciones no son simplemente "cortinas de humo". El objetivo, en este caso, no es tanto la disuasión o la recuperación de daños y perjuicios, sino más bien enviar la señal de que el gobierno encara seriamente la integridad, de una manera sistemática y completa, y no caso por caso. Se trata de infundir confianza en la existencia de un sistema no discriminatorio. Las inversiones en evitar la corrupción y monitorear el cumplimiento no son retórica o gastos irrecuperables, sino parte de un marco más amplio de integridad. Ello demuestra, a los servidores públicos, un compromiso, tanto con los valores como con la justicia (todos serán tratados por igual). Desde el punto de vista de los ciudadanos, esto demuestra que el gobierno, en su conjunto, no es corrupto. En efecto, la impunidad de actos corruptos cometidos por individuos puede ser vista, por los ciudadanos, como una señal de que el gobierno, en su conjunto, es en sí mismo es corrupto (o incompetente), debido a su incapacidad para actuar. También legitima las decisiones del gobierno, a los ojos de los ciudadanos. Efectivamente, la conducta ilícita puede anular y dejar sin efecto las decisiones del gobierno (OECD, 2003). Bajo esta lógica, las investigaciones y sanciones disciplinarias, a través de regímenes administrativos, pueden constituir la base para revertir acciones ex post (adjudicar un contrato público, por ejemplo) y corregir decisiones tomadas.

## **Desarrollo de capacidades para asegurar la eficacia y sostenibilidad de las reformas**

***Las reformas de la LGRA deben estar respaldadas por iniciativas a mayor escala, con los recursos adecuados para la profesionalización y el desarrollo de capacidades. Se trata sobre todo del nivel subnacional, donde algunos Estados establecerán tribunales administrativos por primera vez.***

Como se mencionó anteriormente, mientras que los procedimientos por faltas graves pueden caer, conforme a la nueva LGRA, bajo la jurisdicción de los tribunales, los órganos internos de control y la gerencia de los organismos seguirán siendo responsables

de perseguir delitos menos graves, así como de las investigaciones preliminares para *todos* los delitos, con una influencia considerable sobre las etapas iniciales de los casos. Sin embargo, varias cuestiones amenazan la efectividad y la objetividad del personal de control interno, incluyendo salarios poco competitivos, falta de capacitación, falta de personal y alta rotación. Más aún, el personal del Tribunal requiere de capacitación, en la medida en que se incremente el número de casos y se vean obligados a atender casos de un nuevo tipo bajo el nuevo régimen. El personal y los nuevos magistrados necesitarán una capacitación importante. Los nuevos tribunales que se establezcan, a nivel estatal durante los próximos años, requerirán esfuerzos particularmente ambiciosos de desarrollo de capacidades, en su calidad de instituciones recién acuñadas.

Efectivamente, contar con las suficiente y adecuadas capacidades es un requisito claro para un régimen disciplinario exitoso. Para ser eficaz, el régimen disciplinario debe contar con la cantidad adecuada de personal, con perfiles profesionales que reflejen el mandato y las tareas requeridas por la ley o la normatividad. En lo referente a los regímenes disciplinarios, esto puede traducirse en recursos humanos expertos, personal de control interno y auditoría, investigadores, expertos en el tema (para casos particularmente complejos), expertos financieros, especialistas de TI, gestores o coordinadores y personal de apoyo. Adquirir la cantidad y combinación correcta de personal es un reto, sobre todo en tiempos de restricciones presupuestales, pero debe sopesarse frente a los costos de incumplimiento (es decir, pérdidas más altas debido a las violaciones de la integridad y otras infracciones).

De este modo, el Comité Coordinador del SNA, y en particular la SFP y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, deben diseñar e implementar una estrategia de desarrollo de capacidades, para profesionalizar y capacitar al personal involucrado en el régimen disciplinario. El Recuadro 7.5 muestra el caso de Brasil, donde las reformas disciplinarias fueron ampliadas, de manera considerable, en respuesta a la creación del Consejo Nacional de Disciplina. Más de 12,000 funcionarios federales fueron capacitados, como parte del proceso de implementación. El Recuadro 7.5 destaca los casos del Reino Unido y Australia, los cuales proporcionan herramientas fáciles de usar a los directivos y personal interesados en cuestiones disciplinarias. Asimismo, los directivos del sector público deben recibir capacitación en procedimientos disciplinarios, para garantizar que los casos sean reportados a los órganos internos de control desde un principio.

Además de la referente a capacitación, el capítulo 6 contiene otras recomendaciones para profesionalizar al personal de control interno, especialmente incorporándolo bajo el régimen de servicio civil y así garantizarle seguridad en el empleo y mejorar su independencia de las secretarías.

Para tener éxito, se requieren recursos presupuestales suficientes que, hasta ahora, no han sido asignados. Estos no deben ser considerados como costos, sino más bien como inversiones, para garantizar la efectividad de las reformas y la creación de una verdadera disuasión contra la corrupción, y evitar así, a los gobiernos, ingresos no recibidos y pérdidas por robo y fraude.

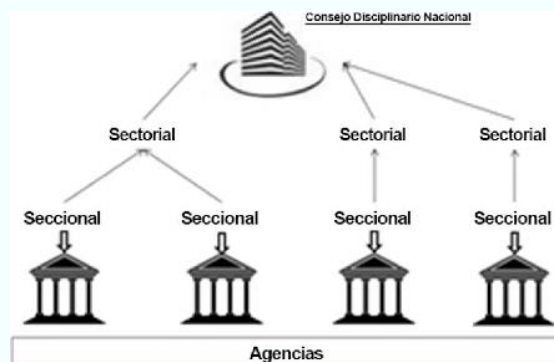
### Recuadro 7.5. Capacitación a gran escala para el Consejo Nacional de Disciplina de Brasil y el SisCor

Las disposiciones disciplinarias para servidores públicos en Brasil caen bajo la competencia de la oficina de la Contraloría General de la Unión (CGU), establecida en 2003 bajo la Ley Federal 8.112/90 de Régimen Judicial Único. La CGU tiene como objetivo aumentar la transparencia y defender el patrimonio público a través de medidas preventivas y punitivas. Con su jurisdicción limitada a la rama ejecutiva federal, la CGU alberga la Secretaría de Control interno, la Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de Disciplina.

Antes del establecimiento del Consejo Nacional de Disciplina, en 2005, la responsabilidad de las actividades disciplinarias y las relacionadas con la integridad se fragmentaban entre dependencias del gobierno federal, sujetas a variaciones en su aplicación e impacto. La falta de coordinación central, así como de personal capacitado necesario para una acción disciplinaria consistente, era el principal factor que contribuía a procesos largos y costosos y a la desconfianza pública en la objetividad y eficacia de las medidas disciplinarias.

El Consejo Nacional de Disciplina fue establecido con la responsabilidad de supervisar la aplicación del sistema disciplinario de la rama federal centralizada del poder ejecutivo – el SisCor. El SisCor ampara las actividades relacionadas con la investigación de irregularidades por parte de funcionarios y el cumplimiento de las sanciones aplicables. El SisCor está dotado de facultades legales para supervisar y corregir cualquier procedimiento disciplinario en curso y para aplicar sanciones a través de sus 150 empleados en todo el departamento central, 20 unidades sectoriales y 47 unidades seccionales ubicadas dentro de las agencias federales (*corregedorias seccionais*).

#### La estructura del sistema disciplinario federal de Brasil (SisCor)



La centralización de la supervisión bajo el SisCor es considerada como uno de los factores que han contribuido a mejorar la eficacia del régimen disciplinario y la consistencia en la aplicación de sanciones. En efecto, el SISCOR ha capacitado a casi 12,000 funcionarios, lo que se ha reflejado en un aumento sustancial de la capacidad de investigación, del número de servidores públicos siendo investigados actualmente, del número de sanciones de inhabilitación y de los índices de anulación y reintegración. Además, la automatización del proceso administrativo disciplinario (CGU-PAD) ha reducido los tiempos de procesamiento en un 20%. El éxito de la Junta Nacional de Disciplina se ha debido, en gran medida, a la existencia de unidades transversales eficaces dentro de las agencias, que han ayudado a supervisar y crear conciencia acerca del papel de la Junta Nacional de Disciplina, así como a equilibrar la responsabilidad de la entidad con la del Consejo Nacional de Disciplina. Bajo el SisCor, Brasil ha impulsado la creación de una Ley Anti-Nepotismo, un procedimiento simplificado para infracciones menores y denuncias en línea, para las políticas nacionales sobre transparencia e integridad, que son preservadas por la Ley de Derecho de Acceso a la Información.

### **Recuadro 7.5. Capacitación a gran escala para el Consejo Nacional de Disciplina de Brasil y el SisCor (cont.)**

El consejo Nacional de Disciplina está apoyando actualmente nuevas reformas a la Ley 8.112/90, para atender las lagunas en la legislación sobre cuestiones no incluidas en el alcance o insuficientemente consideradas originalmente, tales como los delitos cibernéticos, el riesgo moral (intimidación), el acoso sexual, la segregación racial y las transacciones administrativas.

*Fuente:* Consejo Nacional de Disciplina de Brasil.

### **Recuadro 7.6. Fortalecimiento de capacidades: Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios**

El Código de Gestión de la Función Pública del Reino Unido recomienda el cumplimiento del Código de Prácticas sobre Procedimientos Disciplinarios y Quejas (Advisory, Conciliation and Arbitration Service's Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures, ACAS, 2015) del Servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje, y notifica a los departamentos y agencias que se le dará un peso significativo en los casos de tribunales laborales y se tomará en cuenta al considerar los casos pertinentes. El ACAS, organismo independiente, publicó el código en marzo de 2015, el cual fomenta:

- procedimientos disciplinarios claros, desarrollados por escrito en consulta con las partes interesadas
- acción rápida y oportuna
- consistencia en procedimientos y decisiones en todas la etapas de casos
- decisiones basadas en evidencia
- respeto de los derechos del inculgado: derecho a la información, asesoría jurídica, audiencia y apelación.

El código también contiene orientaciones sobre cómo interactuar con los empleados bajo investigación (es decir, aportar información, evidencia, permitir la presencia de un acompañante en las audiencias, rol del acompañante, etc.), cuáles instituciones contactar durante el proceso para asegurar la indagatoria y que se respeten los derechos de los empleados, aplicar las sanciones de manera justa (consistente, progresiva y proporcionada), cómo tratar casos especiales (p. ej. casos de conducta indebida por parte de miembros de sindicatos) y qué procedimientos seguir en relación con posibles delitos penales.

La Comisión del Servicio Público (*Public Service Commission*) de Australia también ha publicado una Guía muy completa para el Manejo de la Conducta Indebida, que proporciona aclaraciones de los principales conceptos y definiciones del código de conducta de la administración pública y otras políticas o legislaciones aplicables, (véase el flujo de trabajo, a continuación). La guía también contiene varias herramientas de verificación para facilitar a los responsables los procedimientos, tales como: Lista de verificación para Consideración Inicial de Sospecha de Conducta Indebida, Lista de Verificación para Suspensión del Empleado, Lista de Verificación para Tomar una Decisión sobre Infracciones al Código de Conducta, Lista de Verificación para la Toma de Decisiones de Sanción.

### Recuadro 7.6. Fortalecimiento de capacidades: Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios (cont.)



### Resumen de Propuestas de Acción

Los procedimientos y normas disciplinarias son componentes esenciales para la integridad del sector público, en los marcos de política de los países. Son los "dientes" necesarios para impedir la conducta indebida y, quizás lo más importante, demostrar a los ciudadanos y servidores públicos por igual que los compromisos del gobierno para defender los valores de integridad no son sólo falsas promesas. Con el fin de mejorar su actual sistema disciplinario y alcanzar los objetivos de este último, México puede considerar las siguientes acciones:

#### *Prevenir deficiencias, inconsistencias e influencia indebida*

- Esclarecer los marcos legales y de procedimientos de faltas administrativas graves, que también podrían ser consideradas como delitos penales, particularmente al inicio de la investigación y al momento de la condena o exoneración.
- Implementar la recopilación de datos e indicadores clave de desempeño, para evaluar si el nuevo régimen se maneja con eficacia y sin influencia indebida, con particular énfasis en determinar si los casos están siendo presentados a los órganos internos de control y si estos son perseguidos eficazmente, cuando se justifique.
- Llevar a cabo, de manera habitual, auditorías de desempeño sobre el régimen disciplinario administrativo y divulgar públicamente datos e indicadores clave de rendimiento, para su supervisión y revisión externa, particularmente en la Plataforma Digital del SNA.



- Garantizar que magistrados y personal de los Tribunales de Justicia Administrativa estén conscientes de las políticas organizacionales para la resolución de conflictos de intereses, y que reciban capacitación de forma regular.
- Garantizar la transparencia del régimen disciplinario de los tribunales, mediante informes anuales públicos.
- Esclarecer el papel de las unidades de asuntos internos de las secretarías competentes, respecto al proceso investigativo de acceso a la información fiscal y financiera.
- Propiciar acuerdos formales entre instituciones, para asegurar que el personal de investigación pueda acceder a la información que sea relevante para las investigaciones, y establecer procedimientos y canales claros para el intercambio de información.

### ***Dar seguimiento a las sanciones***

- Examinar de manera urgente las razones que expliquen la baja tasa de recuperación de sanciones económicas y la aplicabilidad de las sanciones no económicas.
- Considerar la deducción automática, en caso de sanciones económicas.

### ***Invertir los recursos necesarios y desarrollar capacidades***

- Escalar considerablemente los esfuerzos de desarrollo de capacidades de los órganos de investigación en conjuntos de habilidades fundamentales, como la auditoría forense.
- Profesionalizar el personal de control interno por medio de seguridad en el empleo, reclutamiento basado en el mérito, salarios competitivos y evaluaciones de desempeño.
- Invertir adecuadamente en el desarrollo de capacidades de directivos en procedimientos disciplinarios, para ayudar a garantizar que los casos sean reportados a los órganos internos de control.
- Invertir adecuadamente desarrollo de capacidades en capacitación, infraestructura y TI, para los tribunales que reciban un nuevo mandato, en particular a nivel subnacional.
- Proporcionar herramientas y guías fáciles de usar a gerentes, en temas disciplinarios administrativos, sus funciones y los procedimientos que deben seguir.

## *Referencias*

- ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance procedures, 2015 (<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174>).
- Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014).
- Becker, G.S. (1974), “Crime and punishment: An economic approach”, in: Becker, G.S. and W.M. Landes (eds.), *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, National Bureau of Economic Research, [www.nber.org/chapters/c3625](http://www.nber.org/chapters/c3625).
- Council of Europe (2014), “Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice”, European Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).
- Council of Europe (2010), “Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at court users in Council of Europe’s member states”, CEPEJ(2010)1, Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2706085&SecMode=1&DocId=1664612&Usage=2>.
- Council of Europe (2008), “Checklist for promoting the quality of justice and the courts”, Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2707813&SecMode=1&DocId=1281474&Usage=2>.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- OECD (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- OECD (2016a), *Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*, OECD, Paris.
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010604-en>.
- OECD (2003), *Liabilities and disciplines of civil servants*, OECD, Paris. [www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf).

Palumbo, G., et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>.

### **Referencias adicionales de interés**

Anderson, C. and Y. Tverdova (2003), "Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies", *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 1, January, pp. 91-109, <http://dx.doi.org/10.1111/1540-5907.00007>.

Australian Public Service Commission (2014), "Handling misconduct: A summary guide to the reporting and handling of suspected and determined breaches of the APS Code of Conduct", Australian Government, Canberra.



## Capítulo 8.

### Contratación pública transparente en México: garantizando la integridad y la relación calidad-precio

*De conformidad con la recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE, el presente capítulo evalúa si México ha desarrollado normas generales efectivas para los procedimientos de contratación pública, y si ha implementado salvaguardas específicas de contratación, con el fin de preservar la integridad en la contratación pública. Específicamente, el capítulo analiza iniciativas recientemente desarrolladas, tales como el protocolo de conducta para servidores públicos en la contratación pública y el Registro de Funcionarios de Contratación Pública. También describe el sistema de quejas y sanciones para impugnar las decisiones de contratación y denunciar casos de posible corrupción. El capítulo también analiza los niveles de transparencia de los procesos de contratación pública y la aplicación de soluciones de contratación electrónica. Por último, el capítulo evalúa cómo partes interesadas externas, tales como representantes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil, participan en el sistema de contratación pública a fin de aumentar su transparencia e integridad.*

## Introducción Riesgos de corrupción en la contratación pública

No todos los cargos y actividades en el sector público son similares en cuanto a los potenciales riesgos para la integridad involucrados. Algunos sectores o funcionarios - tales como los de justicia, administración tributaria y aduanera, auditoría, inspección o contratación pública - pueden operar con mayor riesgo de conflictos de interés y de corrupción. La contratación pública es particularmente vulnerable a las violaciones de la integridad, debido a la alta complejidad de las actividades, la estrecha interacción entre los sectores público y privado, así como el gran volumen de transacciones. De hecho, cada año los gobiernos gastan grandes sumas de dinero en contratos públicos. Por ejemplo, se estima que, sólo en el 2013, los países de la OCDE gastaron cerca del 12% del PIB, y del 29% de los gastos gubernamentales, en contratación pública, estimada alrededor de 4.2 trillones de euros (OECD, 2015a). Prácticas no éticas pueden ocurrir en todas las fases del ciclo de la contratación pública, sin embargo cada fase puede ser propensa a hallazgos específicos de riesgos para la integridad (véase Gráfica 8.1, a continuación).

**Gráfica 8.1. Riesgos de corrupción asociados a las diferentes fases del ciclo de contratación pública**



Fuente: OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf)

La Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (2015b) tiene como objetivo abordar estos riesgos en la contratación pública. La recomendación, que consta de 12 principios integrados (véase Gráfica 8.2 y Recuadro 8.1), describe algunas medidas esenciales a ser implementadas, con el fin de garantizar una alta integridad en el sistema de contratación pública, y con el fin de luchar contra la corrupción relacionada con los procesos de contratación pública. El capítulo evalúa los puntos fuertes y débiles del marco de contratación pública federal mexicana contra la recomendación de la OCDE y la medida en que el marco identifica y mitiga los riesgos de corrupción inherentes. En consecuencia, este capítulo está organizado en cinco secciones que cubren varios principios de la recomendación de la OCDE, incluyendo integridad, rendición de cuentas, transparencia y participación (para mayor información, por favor véase el Anexo 8.1): 1) Preservar de la integridad pública, a través de normas generales de conducta y salvaguardas de contratación específicas; 2) Apoyar la implementación de nuevas normas de integridad, con las necesarias iniciativas de concientización y desarrollo de capacidades; 3) Asegurar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo el proceso de denuncia y sanción correspondiente; 4) Aumentar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública y 5) Fomentar una participación transparente y efectiva de las partes interesadas.

**Gráfica 8.2. Los 12 principios integrados de la recomendación de la OCDE sobre la contratación pública**



Fuente: OECD (2015b), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf)

### **Recuadro 8.1. Contribución de los 12 principios de la Recomendación de la OCDE para Combatir la Corrupción**

1. **Transparencia:** La divulgación pública de información, acerca de procesos de contratación pública, contribuye a identificar y disminuir los casos de mala gestión, fraude y corrupción.
2. **Integridad:** Para prevenir el fraude y el robo, es necesario un manejo eficaz de los conflictos de interés en el servicio público y en el empleo post-servicio público, que pueden llevar situaciones de influencia indebida y de “captura”.
3. **Acceso:** El acceso a oportunidades de contratación, para competidores potenciales de todos los tamaños, así como el uso limitado de excepciones a la licitación competitiva (adjudicaciones directas, procedimientos acelerados, etc.), incrementan la competencia y disminuyen los riesgos de corrupción.
4. **Balance:** La contratación pública ser puede utilizada para alcanzar objetivos de política secundaria, como el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y las normas para una conducta empresarial responsable, que tienen el potencial de fortalecer la integridad y combatir la corrupción, en el marco de los procesos de contratación pública y más allá.
5. **Participación:** La participación, incluyendo la disposición de oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas relevantes en el sistema de contratación, aumenta la transparencia y la integridad, y reduce los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública.
6. **Eficiencia:** La eficiencia, mediante la reducción de dispendios, reduce la vulnerabilidad a la corrupción, puesto que permite que los fondos estén mejor contabilizados y sean utilizados para los usos previstos.
7. **Contratación electrónica:** Las herramientas de la contratación electrónica facilitan el acceso a las licitaciones públicas y mejoran la transparencia de los procesos de contratación pública, al igual que la rendición de cuentas de los funcionarios involucrados, lo que contribuye a mitigar los riesgos de corrupción inherentes a los procesos de contratación.
8. **Capacidad:** Agentes de contratación más capaces están en mejores condiciones de cumplir con los procedimientos y garantizar que sean aplicados equitativamente y con eficacia, para evitar la corrupción.
9. **Evaluación:** La recopilación de información consistente, actualizada y confiable, y el uso de los datos sobre contratación previa, pueden facilitar la identificación de casos de corrupción y colusión.
10. **Administración de riesgos:** Los sistemas de administración de riesgos contribuyen a identificar y a atender las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación pública, incluyendo los riesgos de fraude, mal uso de fondos públicos o corrupción.
11. **Rendición de cuentas:** Los mecanismos de supervisión y control ayudan a reforzar la rendición de cuentas en todo el proceso de contratación. Un sistema de quejas eficaz contribuye a identificar y sancionar los casos de corrupción relacionados con las operaciones de contratación pública. Si son utilizados adecuadamente, los sistemas de denuncia también refuerzan las estrategias de administración de riesgos y contribuyen a construir una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación.
12. **Integración:** La visibilidad del flujo de fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación pública, contribuye a la transparencia del sistema de contratación pública y puede reducir el riesgo de corrupción.

*Fuente:* OECD (2015b), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf)



## **Preservar la integridad en la contratación pública a través de normas de conducta estrictas y medidas de salvaguarda de específicas a la contratación**

En México, el marco del sistema federal de contratación pública se basa principalmente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, (LOPSRM). Estas leyes incluyen varios requisitos y reglas para estructurar y guiar las actividades de contratación pública; sin embargo, ninguna de estas leyes aborda específicamente los riesgos para la integridad y corrupción.

Hasta ahora, la sanción administrativa de los servidores públicos que participan en las prácticas corruptas ha sido cubierta principalmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). Con la aprobación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que entrará en vigor en julio de 2017, se reemplazó a la LFRASP (véase capítulo 3 Cultivar una cultura de integridad: inculcar valores de integridad y manejar los conflictos de interés en el sector público de México para información más detallada sobre la LGRA). La LGRA también suplantará a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), adoptada en junio de 2012, la cual atiende directamente la corrupción y el fraude en contrataciones públicas. Una característica clave de la nueva LGRA es que tiene el carácter de ley general y por lo tanto se aplicará, más allá del nivel federal, a los funcionarios de contratación pública en todo el país.

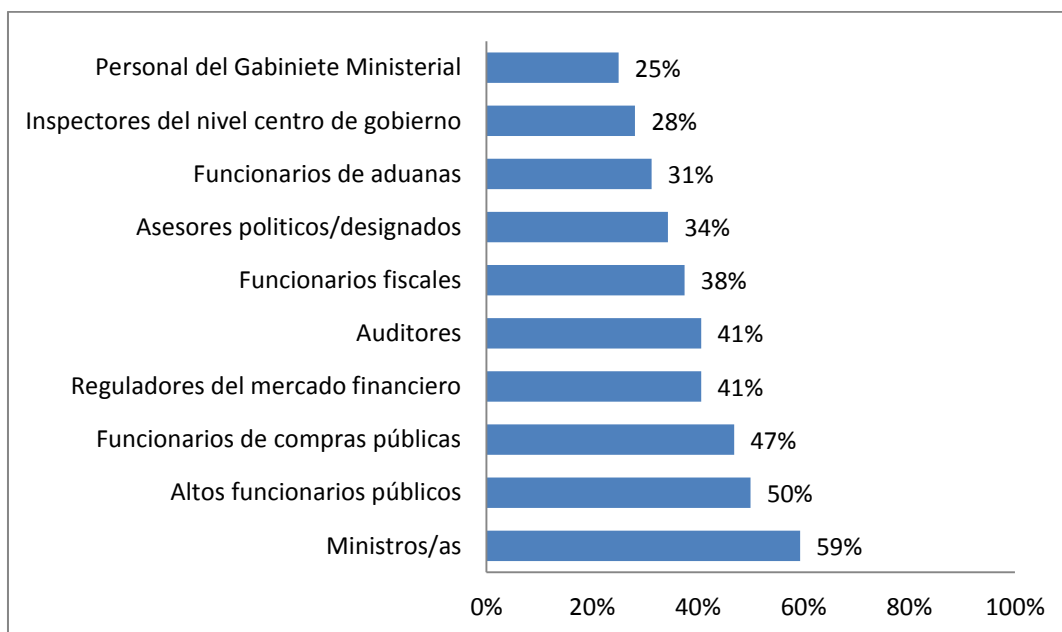
Adicionalmente, el gobierno federal de México ha experimentado una serie de reformas encaminadas a fortalecer su sistema de integridad pública, incluyendo el fortalecimiento de normas de integridad para los funcionarios de contratación pública. Estas reformas comenzaron a principios del 2015, con la emisión de una serie de decretos por el Presidente de México (febrero de 2015). Estos decretos (ocho acciones en total) se centran principalmente en la prevención y tratamiento de conflictos de interés. También incluyen las siguientes cuatro iniciativas, en relación con la gestión de procesos de contratación pública:

- **Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas**, otorgamiento y prorrogación de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, el cual está incluido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- **Registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal** que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas, incluyendo su clasificación según niveles de responsabilidad y de certificación;
- **Una publicación en línea de proveedores objeto de sanciones**, especificando el motivo de la sanción; y
- **Una mayor colaboración con el sector privado**, para reforzar la transparencia en los procedimientos de contratación y toma de decisiones, para reforzar la integridad a través de la participación de los ciudadanos, en la identificación de procedimientos y procesos vulnerables, así como el desarrollo de acuerdos de cooperación con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil.

***México debe asegurar que disposiciones específicas, relacionadas con la contratación pública, estén siendo incluidas en los códigos de cada Secretaría competente, las cuales deben actualizar sus propios códigos organizacionales, conforme al nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad.***

Según la Recomendación, los partidarios deberán exigir altas normas de integridad para todos los actores en el ciclo de contratación. Esta sugiere que sean ampliadas (p. ej. a través de pactos de integridad) las normas incorporadas en marcos de integridad, o en códigos de conducta, aplicables a los empleados del sector público (p. ej. administración de conflictos de interés, divulgación de información u otras normas de conducta profesional). La Recomendación también contempla adaptar herramientas de integridad general a los riesgos específicos del ciclo de contratación, según sea necesario (OECD, 2015b). De acuerdo al estudio del 2014 de la OCDE, titulado Gestión de Conflictos de Interés, han sido desarrolladas políticas y reglas específicas de conflicto de interés, por ejemplo, para los funcionarios de contratación en el 47% de países de la OCDE (véase la Gráfica 8.3 más abajo) justo después de las reglas para altos funcionarios (50%) y ministros (59%).

**Gráfica 8.3. Desarrollo de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE**



Fuente: 2014 OECD Survey on Management of Conflict of Interest,

En México, se incluyeron disposiciones específicas (17 en total) en el Código de Ética y Reglas de Integridad para los funcionarios que trabajan en el ámbito de la contratación pública (párrafo 3), de entre 12 ámbitos (véase capítulo 3). Esas disposiciones incluyen reglas específicas para los servidores públicos que participan en el proceso de contratación pública, exigiendo que actúen de manera transparente, imparcial y legal, tomando de decisiones basadas en las necesidades y los intereses de la sociedad civil, y proporcionando las mejores condiciones de contratación para el estado (véase Recuadro 8.2). Los códigos de ética y las reglas de integridad han sido complementados

con una *Guía para identificar y prevenir conductas que pudieran constituir conflicto de interés de los servidores públicos*. Esta guía proporciona una lista de procedimientos de alto riesgo, que incluye los relacionados con contratación y obras públicas (de 9 procesos), así como una tabla para analizar los riesgos según el área.

### **Recuadro 8.2. Código de Ética y Reglas de Integridad de México: Disposiciones relacionadas con la contratación pública**

#### **Contratos públicos, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones**

El servidor público que con motivo de su empleo, cargo, comisión o función o a través de subordinados, participa en contrataciones públicas o en el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, se conduce con transparencia, imparcialidad y legalidad; orienta sus decisiones a las necesidades e intereses de la sociedad, y garantiza las mejores condiciones para el Estado.

Vulneran esta regla, de manera enunciativa y no limitativa, las conductas siguientes:

- Omitir declarar conforme a las disposiciones aplicables los posibles conflictos de interés, negocios y transacciones comerciales que de manera particular haya tenido con personas u organizaciones inscritas en el Registro Único de Contratistas para la Administración Pública Federal
- Dejar de aplicar el principio de equidad de la competencia que debe prevalecer entre los participantes dentro de los procedimientos de contratación.
- Formular requisitos de manera diferente a los estrictamente necesarios para el cumplimiento de la función pública, ocasionando gastos excesivos e innecesarios.
- Establecer condiciones en las invitaciones o convocatorias que representen ventajas o den un trato diferenciado a los licitantes.
- Favorecer a los licitantes teniendo por satisfechos los requisitos o reglas previstos en las invitaciones o convocatorias cuando no lo están; simulando el cumplimiento de éstos o coadyuvando a su cumplimiento extemporáneo.
- Beneficiar a los proveedores sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en las solicitudes de cotización
- Proporcionar de manera indebida información de los particulares que participen en los procedimientos de contrataciones públicas
- Ser parcial en la selección, designación, contratación, y en su caso, remoción o rescisión del contrato, en los procedimientos de contratación
- Influir en las decisiones de otros servidores públicos para que se beneficie a un participante en los procedimientos de contratación o para el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones
- Evitar imponer sanciones a licitantes, proveedores y contratistas que infrinjan las disposiciones jurídicas aplicables.
- Enviar correos electrónicos a los licitantes, proveedores, contratistas o concesionarios a través de cuentas personales o distintas al correo institucional.
- Reunirse con licitantes, proveedores, contratistas y concesionarios fuera de los inmuebles oficiales, salvo para los actos correspondientes a la visita al sitio.
- Solicitar requisitos sin sustento para el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones

### **Recuadro 8.2. Código de Ética y Reglas de Integridad de México: Disposiciones relacionadas con la contratación pública (cont.)**

- Dar trato inequitativo o preferencial a cualquier persona u organización en la gestión que se realice para el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Recibir o solicitar cualquier tipo de compensación, dádiva, obsequio o regalo en la gestión que se realice para el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Dejar de observar el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas y otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y sus prórrogas.
- Ser beneficiario directo o a través de familiares hasta el cuarto grado, de contratos gubernamentales relacionados con la dependencia o entidad que dirige o en la que presta sus servicios.

*Fuente:* Acuerdo ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, DOF-20-08-2015, [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015).

Como comentamos en el capítulo 3 del Estudio, las secretarías competentes están actualmente en proceso de renovar, de manera individual, sus códigos de conducta específicos, según las nuevas reglas de integridad establecidas en 2015 por la Secretaría de Función Pública (SFP) e incluidas ahora en la nueva LGRA. Sin embargo, poca atención se ha dado en estos códigos en cuanto a la manera en que atañen específicamente al personal de contratación (u otros cargos de alto riesgo) y se alinean al Protocolo. De conformidad con la recomendación del capítulo 3, los nuevos códigos ministeriales tendrían que involucrar a los funcionarios de contratación pública, a fin de afianzar la noción de apropiación y sus valores, a lo largo y ancho de cada una de las secretarías competentes.

***En relación con su Protocolo de Contrataciones Públicas, México podría adoptar un enfoque basado mayormente en valores, en lugar de enfatizar los controles, eliminando los requisitos del Protocolo de grabaciones sistemáticas de audio y video de las conversaciones y proporcionando una orientación más clara, para los funcionarios de contrataciones, sobre cómo manejar situaciones de conflictos de interés.***

Como se mencionó anteriormente, México publicó un nuevo código de conducta para funcionarios de la contratación pública, el protocolo de conducta para servidores públicos en contratación pública (en adelante, el Protocolo de Contrataciones Públicas o el Protocolo), que busca atender específicamente situaciones de conflictos de interés en negociaciones de contratación pública. El Protocolo es aplicable a todos los servidores públicos involucrados en la contratación pública, así como en el otorgamiento de prolongaciones a permisos, licencias y concesiones, incluyendo transacciones comerciales internacionales. Incluye reglas generales referentes a contactos con particulares, organización de reuniones, visitas en sitio, eventos públicos, así como procedimientos deliberados. El Protocolo ha sido completado con el *Manifiesto que podrán formular los particulares en los procedimientos de contrataciones públicas, de*

*otorgamiento y prorroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.* El Manifiesto permitirá que las personas físicas declaren o nieguen cualquier negocio, trabajo, vínculos familiares, personales o relaciones de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, con los servidores públicos especificados en el protocolo. El Manifiesto será discutido en mayor medida en la última sección de este capítulo.

Mientras que el Protocolo es un código especializado de conducta, orientado específicamente a funcionarios de contratación pública, y es un paso importante para garantizar una administración sensible al riesgo, existen varios aspectos del protocolo que debilitan su potencial para lograr el impacto deseado y que incluso podrían llevar a consecuencias indeseadas. Por ejemplo, el nuevo Protocolo podría beneficiarse de un enfoque más equilibrado. De hecho, hay un límite a los beneficios de control y sanciones, y se considera crucial lograr un equilibrio de los enfoques basados en normas y los basados en valores (OECD, 2009a). El Protocolo se basa casi exclusivamente en las primeras, mientras que deja de lado los últimos, lo que podría llevar a consecuencias indeseadas, ya que el Protocolo actual puede socavar la motivación y el compromiso de los funcionarios con su trabajo, ya que reciben la impresión de que se deposita en ellos poca confianza o, peor aún, que son inherentemente corruptos. De hecho, la recomendación de la OCDE destaca la importancia de no crear miedo indebido a las consecuencias o aversión al riesgo, en el personal de contratación o en la comunidad de proveedores (OECD, 2015b).

Adicionalmente, el Protocolo incluye algunas disposiciones o requisitos que son difíciles de hacer cumplir dado que son demasiado fáciles de eludir en la práctica. Por ejemplo, la grabación de llamadas telefónicas y la videograbación de reuniones pueden simplemente ser eludidas al reunirse fuera de las oficinas administrativas y del horario de trabajo. Asimismo, aunque el protocolo insta a utilizar principalmente comunicaciones por escrito y a escribir actas de reuniones con el sector privado, esto no impide comunicaciones orales informales y acuerdos deshonestos, mientras que se cumple con mantener un flujo de comunicación formal escrita. Incluso el hecho de requerir la presencia de al menos dos funcionarios durante las reuniones (el principio de cuatro ojos), para mitigar los riesgos de corrupción, debería por lo menos ser complementado con una rotación de los equipos para reducir el riesgo de colusión entre los servidores públicos. Mientras que el principio de cuatro ojos es considerado una buena práctica y se ha utilizado ampliamente (véase Recuadro 8.3), cabe señalar que se ha sido desafiado recientemente (Lambsdorff, 2015; Schikora, 2010; Li et al., 2015; Charness y Sutter, 2012). En efecto, la investigación sugiere que el principio, por sí solo, sea ineficaz para restringir la corrupción. Además, el hecho de basarse únicamente en el principio de cuatro ojos puede incluso llevar a un aumento de la corrupción, ya que los equipos tienden a actuar en forma más egoísta que los individuos, lo que puede favorecer el establecimiento de redes de corrupción. Además, las responsabilidades pueden disiparse más fácilmente, lo cual proporcionaría a los servidores públicos la posibilidad de racionalizar su comportamiento corrupto a través de excusas.

### **Recuadro 8.3. El Principio de Cuatro Ojos El proyecto del Puente Tappan Zee, Estado de Nueva York**

El principio de los cuatro ojos es un requisito en el cual dos individuos revisan y aprueban toda acción antes de que pueda ser llevada a cabo. Para la construcción del puente de Tappan Zee en el estado de Nueva York, se instalaron varios equipos para garantizar el respeto del principio de "cuatro ojos" y la imparcialidad del proceso de selección durante la fase de contratación.

- Un equipo directivo de contratación, compuesto empleados públicos y privados, responsables de dirigir el proceso general de evaluación y selección.
- Un equipo Legal, compuesto por asesores legales públicos y privados, para llevar a cabo análisis legales de aprobado/reprobado de ciertos aspectos de las propuestas y proporcionar directrices a todo el proceso de contratación.
- Un equipo financiero, para llevar a cabo una revisión financiera de aprobado/reprobado y un análisis de valor presente neto de las propuestas de precio.
- Un equipo de razonabilidad de precio, para llevar a cabo revisiones de cada una de las propuestas y realizar recomendaciones al comité de selección *Blue Ribbon Selection Committee* (BRSC) con respecto a la razonabilidad de los precios de cada una de las propuestas.
- Un equipo de evaluación técnica, para evaluar los puntos técnicos fuertes y débiles de cada propuesta.
- Un equipo de evaluación del valor compuesto por ingenieros y otros profesionales tanto del sector público como del privado, para armar todos los informes de cada uno de los solicitantes, y dónde fuese posible, utilizar los informes acumulados para cuantificar los puntos técnicos fuertes y débiles de cada propuesta.
- El comité de selección BRSC formado por especialistas, para presentar una recomendación no vinculante a los ejecutivos de selección.
- Un equipo de diseño estético de puentes, compuesto por artistas y arquitectos, para revisar los diseños de puente propuestos y ayudar en el proceso de evaluación.
- Un grupo de ejecutivos para la selección, compuesto por los miembros del Comité de Proyectos Principales de la Junta de Thruway Authority, para revisar la selección y los hallazgos del BRSC. La determinación definitiva de adjudicación del contrato fue hecha, en su totalidad, por el Junta de Thruway Authority del Estado de Nueva York (NYSTA).

*Fuente:* Thacher Associates (2013), Tappan Zee Hudson River Crossing Project; Report of the Independent Procurement Integrity Monitor, [www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf](http://www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf).

Además, como se mencionó, estas medidas podrían desencadenar consecuencias indeseadas, similares a la sugerida por las investigaciones del principio de cuatro ojos. Efectivamente, el tono y el contenido del Protocolo parecen crear o reforzar un entorno en el cual los servidores públicos sienten que se desconfía de ellos y están temerosos de cometer errores. Esta atmósfera, a su vez, puede conducir a un incumplimiento de las normas, por temor a enfrentarse a cargos de corrupción.<sup>1</sup> Los costos ocultos de control son bien conocidos y han sido bien investigado (p. ej. Falk y Kosfeld, 2006; Lambsdorff, 2015; Anechiarico y Jacobs, 1996). Por ejemplo, incrementar los controles puede

conducir al desplazamiento de la motivación intrínseca hacia la honestidad; en otras palabras, con mayor control, las personas tienden a sentir que se desconfía de ellos y cambian a una toma de decisiones puramente racional. Si los incentivos externos entonces favorecen una acción indebida, tras el análisis de costo-beneficio, es mucho más probable que el individuo se comporte de manera indebida (Schulze y Frank, 2003). Aunado a la observación anterior, de que muchos de los controles presentados en el Protocolo son realmente fáciles de eludir, tal desplazamiento de la motivación intrínseca puede llegar a ser particularmente problemático, ya que los servidores públicos, al no sentir una obligación moral (reciprocidad positiva) hacia sus empleadores y al interés público, se mostrarían más propensos a aceptar ofertas deshonestas. Si bien este supuesto no implica que los controles y sanciones tengan que ser eliminados, sí nos proporciona un argumento para diseñarlos de una manera más equilibrada.

Por último las medidas también pueden crear, hasta cierto punto, un entorno para chantajear a funcionarios que, sin mala fe, no cumplan con el Protocolo. En efecto, si un funcionario comete un error, o incluso pudo haber sido inducido a cometer un error, por una empresa privada en un proceso de contratación, esta información puede ser utilizada como amenaza para obtener favores o contratos. Esta amenaza resulta siempre creíble, cuando las empresas privadas pueden esperar sanciones menores y los servidores públicos se enfrentan a fuertes sanciones. Un ejemplo de Alemania demuestra que este riesgo no es hipotético (véase Recuadro 8.4).

#### **Recuadro 8.4. El riesgo de chantaje**

En un tribunal de la ciudad de Bochum, Alemania, un empleado de la dirección de construcción de carreteras confesó haber aceptado sobornos por contratos de señalización de carreteras. A partir de 1987, y al carecer de experiencia empresarial, compartió nombres de empresas competidoras en una licitación pública. Después de este incidente, recibió un sobre con 2000 marcos alemanes, de la empresa privada que recibió el favor. "De repente me di cuenta que estaba a su merced," fue la declaración dada en corte y la justificación de por qué se vio atrapado en esta relación corrupta.

*Fuente:* Lambsdorff (2002) y Westdeutsche Allgemeine Zeitung/Cityweb, February 10, 1998: "Mit jedem Gefallen tiefer in den Sumpf."

Es más, el Protocolo actual no proporciona asesoramiento sobre cómo funcionarios de la contratación pública pueden, y deben, reaccionar cuando se enfrentan con dilemas éticos típicos y situaciones de conflictos de interés que puedan surgir en los procesos de contratación pública. Por lo tanto, México podría considerar complementar el actual protocolo basado en reglas con asesoramiento basado en principios, valores y razonamiento ético (Recuadros 8.4 y 8.5 y recomendaciones del capítulo 3). La Guía sobre los conflictos de interés tiene ya un muy fuerte enfoque en los procesos de contratación, en los cuales la SFP podría profundizar.

### **Recuadro 8.5. Gestión de conflictos de interés en la fase de evaluación de licitaciones en Australia**

El Departamento de Planeación, Transporte e Infraestructura (DPTI) del gobierno de Australia del Sur plantea formas de abordar situaciones potenciales y materiales de conflictos de interés durante el proceso de contratación, a través del Marco de Gestión de Contratación. Establece que el funcionario del DPTI deberá notificar, al Presidente del Panel de evaluación, tan pronto como note cualquier situación de aparente conflicto de interés. A pesar de que los conflictos de interés potenciales no necesariamente impiden que una persona participe en un proceso de evaluación, deben ser declarados y pueden ser evaluados de manera independiente.

También enumera las situaciones que serían consideradas como conflicto de interés material, de un empleado en relación a una empresa que concurre en una licitación, incluyendo: 1) una participación significativa en una pequeña empresa privada licitante; 2) tener un familiar inmediato (p. ej. hijo, hija, pareja, hermano) empleado por una empresa que participa en la licitación, aunque esa persona no esté involucrada en la preparación de la oferta, y que, el ganar la licitación, tendría un impacto material en la empresa; 3) tener un familiar que esté involucrado en la preparación de la oferta a ser presentada por una empresa; 4) exhibir un sesgo o parcialidad a favor o en contra de un licitante (ej. debido a eventos ocurridos en un contrato anterior); 5) una persona, contratada para ayudar al DPTI en la evaluación, evalúa a un competidor directo que presenta una oferta; 6) socializar de manera regular con un empleado del licitante involucrado en la preparación de la oferta; 7) haber recibido regalos, hospitalidad o beneficios similares de un licitante en el período de elaboración de las bases de licitación; 8) haber dejado recientemente el empleo de un licitante; o 9) estar considerando una oferta de empleo en el futuro o algún otro incentivo de un licitante.

*Fuente:* Government of South Australia (2016), *Procurement Management Framework. Confidentiality and Conflict of Interest*, PR115, [http://dpti.sa.gov.au/\\_data/assets/word\\_doc/0016/162322/PR115\\_Confidentiality\\_and\\_Conflict\\_of\\_Interest\\_-\\_Procurement\\_Procedure.docx](http://dpti.sa.gov.au/_data/assets/word_doc/0016/162322/PR115_Confidentiality_and_Conflict_of_Interest_-_Procurement_Procedure.docx) (consultado 1 junio 2016).

***Mientras que el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones es un primer paso positivo para identificar los funcionarios involucrados en el proceso de contratación pública, México ahora debe obtener un mayor provecho de este registro para mejor identificar los riesgos para la integridad en esta área.***

A consecuencia de la serie de decretos presidenciales, México creó un Registro de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal que participan en los procesos de contratación pública y en otros procesos de alto riesgo, en términos de corrupción. Su objetivo es servir de base para la identificación y clasificación de funcionarios de contratación pública, según su nivel de responsabilidad, en las entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República y la Oficina de la Presidencia de la República. Según los decretos presidenciales, los servidores públicos inscritos en el registro están obligados a obtener certificaciones adecuadas para garantizar su integridad y desempeño. El registro, publicado en el sitio web de la SFP, es también una herramienta para mantener a los ciudadanos informados acerca de los servidores públicos involucrados en la contratación pública, así como en otros procesos de alto riesgo (tales como el otorgamiento y la extensión de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones).

Para ayudar a desarrollar e implementar el registro, la SFP ha desarrollado una Guía para la identificación y clasificación de los niveles de responsabilidad de los servidores



públicos de la Administración Pública Federal. El 25 de octubre de 2016, el sitio web lista un total de 15,372 servidores públicos involucrados en los procesos de contratación pública y otros procesos de alto riesgo, 11,802 de los cuales son funcionarios de contratación pública.<sup>2</sup> Los servidores públicos mencionados se clasifican, en consecuencia, de acuerdo a los siguientes niveles de responsabilidad: atención o tramitación y resolución de los procesos. La guía también especifica el objeto de la responsabilidad, como por ejemplo: justificación del uso de excepciones y de adjudicación directa, convocatoria de propuestas y solicitud de cotizaciones, evaluación de propuestas, adjudicación de contratos, administración de contratos, etc. La inscripción se realiza vía el sistema electrónico denominado Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP).

Par que el registro sea utilizado y relevante, necesitaría primero ser actualizado de manera regular, particularmente porque su intención es incluir al personal que no sólo trabaja en cuestiones relacionadas con la contratación pública de manera permanente, sino también al personal involucrado en asuntos que estén relacionados, sobre una base de caso por caso. Según la SFP, el registro será actualizado según el calendario de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (UPRHAPF).

En segundo lugar, para que la información sea útil en para el combate a la corrupción, así como para la disminución de los casos de conflictos de interés, la información contenida en el registro debe ser cotejada con la declaración de situación patrimonial y la declaración de intereses de los funcionarios incluidos en el registro. Cotejar dicha información aseguraría que todos los funcionarios de contratación pública, incluyendo a los funcionarios que participan en la contratación para casos específicos, hayan completado sus declaraciones patrimoniales y de intereses. Asimismo, riesgos para la integridad específicos podrían ser identificados entre los funcionarios de la contratación pública, según su nivel de responsabilidad. Esto podría ser uno de los papeles de la nueva Unidad Especializada en Ética y Prevención de conflictos de interés (UEEP) de la SFP, en cooperación con la unidad de contratación pública de la SFP. Esta última también podría identificar y controlar a los servidores públicos, responsables tanto administrar los procesos como de tomar las decisiones finales sobre ellos (procesamiento y resolución de los procesos, según los niveles especificados en la nota de orientación), dado que esto puede incrementar el riesgo de fraude.

En tercer lugar, México también debe tener en cuenta los riesgos existentes al publicar información del registro, incluyendo los nombres del personal involucrado en los procesos de contratación pública. También podría ser utilizado por los proveedores para sobornar a servidores públicos, en relación con un proceso específico de contratación pública.

### **Apoyo a implementación de nuevas normas de integridad mediante la concientización y el desarrollo de capacidades**

***México debe garantizar la aplicación de nuevas iniciativas, como el Protocolo de Contrataciones Públicas y el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones, por medio de estrategias de comunicación adecuadas y de asesoramiento a la medida.***

Como se ha subrayado en el capítulo 3, un protocolo o un código, por sí solo, no puede garantizar un comportamiento ético. Puede ofrecer orientación escrita sobre el

comportamiento esperado destacando los valores y normas a que deben aspirar los funcionarios de contratación pública. Para ser llevadas a cabo eficazmente, deben ser desarrolladas estrategias de comunicación adecuadas, incluyendo actividades de concientización. Como se ha dicho antes, una estrategia de comunicación clara hace uso de los diferentes canales de comunicación, los existentes y los innovadores, a fin de crear conciencia con respecto a la integridad política y a las herramientas y orientación disponibles. Además, deben centrarse en los interesados (funcionarios de contratación pública) así como en los actores externos (sector privado, organizaciones de la sociedad civil e individuos). Comunicar al exterior los códigos de conducta relevantes puede apoyar a los principales interesados en su compromiso con la integridad. El papel de los actores externos, en particular los usuarios de los servicios públicos y el sector privado, es fundamental para mantener la integridad de las operaciones gubernamentales.

Los objetivos, contenido y uso del Protocolo de Contrataciones Públicas y del Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones podrían ser comunicados al personal de contratación pública. También podrían elaborarse manuales y guías para ayudar a los funcionarios a entender y aplicar las nuevas disposiciones de contratación pública. Dado que el Protocolo también fue incluido en la LGRA, y será aplicable a todos los estados mexicanos a partir de julio de 2017, deben enfocarse no sólo en los funcionarios de contratación pública a nivel federal, sino también deben tomar en cuenta las necesidades futuras de los funcionarios que trabajan en el ámbito estatal. La SFP debe concientizar a la Dirección de los Recursos Humanos, y a las unidades de contratación, acerca del registro, y establecer procedimientos para actualizar de manera regular, y mantener, la base de datos. Como se especifica en el Protocolo de Contrataciones Públicas, la SFP, particularmente la UEEP, es también responsable de brindar asesoría a las autoridades con respecto a la aplicación del código de contratación. La estrategia de comunicación también debe cubrir las disposiciones específicas incluidas en el Código de Ética y las Reglas de Integridad para los funcionarios que trabajan en el ámbito de la contratación pública. En el marco de esta estrategia de comunicación, México debe reconocer continuamente a la contratación pública como una zona de alto riesgo

La comunicación del Código de Ética Mexicano, de las Reglas de Integridad, del Protocolo de Contrataciones Públicas y del Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones deben incluir también a los actores externos, incluyendo usuarios y proveedores de servicios públicos federales. Debe ponerse énfasis, tanto en sus derechos como en su deber de atenerse a las normas. Como se especifica en el capítulo 3, una tendencia creciente en los países miembros de la OCDE es la de comunicar, a través del sector privado, los valores y la ética a los cuales deben adherirse los funcionarios (véase Recuadro 12 del capítulo 3). En el caso de México, se debe comunicar a los proveedores potenciales el Manifiesto, dirigido a las personas físicas, respecto a declarar o denegar cualquier negocio, trabajo, vínculo familiar o personal, o relación de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, con algún funcionario público especificado en el Protocolo. Como se sugirió en el capítulo 3 de este Estudio, las nuevas normas y códigos de integridad podrían adjuntarse a las solicitudes de propuestas y convocatorias, o aquellas generalmente enviadas a todos los proveedores. Esto podría llevarse a cabo a través del Consejo Asesor de representantes del sector privado al SNA (véase el capítulo 2 *Sistema Nacional Anticorrupción de México: promoviendo un sistema de integridad más coherente y completo*). La concientización, hacia el exterior, acerca de los compromisos de integridad de servidores públicos, es un requisito previo para fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos de contratación pública,

fortalecer la rendición de cuentas e incrementar la confianza institucional (véase la sección sobre la participación, más abajo).

***México debe fomentar más la cultura de integridad entre los profesionales de contratación, mediante el desarrollo de una estrategia clara de capacidades de integridad y aplicando de programas de capacitación a la medida para los funcionarios de contratación pública.***

Según la Recomendación, los programas de capacitación en materia de integridad deben ser desarrollados para el personal de contratación, tanto público como privado, para sensibilizarlos sobre los riesgos para la integridad, tales como fraude, colusión, corrupción y discriminación, para desarrollar conocimientos sobre las maneras de contrarrestar estos riesgos y promover una cultura de integridad y así prevenir la corrupción (principio de integridad). La recomendación subraya también la necesidad de asegurar que funcionarios de contratación cumplan con las altas normas profesionales de conocimiento, aplicación práctica e integridad, mediante un conjunto de herramientas dedicadas y actualizadas con regularidad, tales como personal suficiente, en términos de números y aptitudes, reconocimiento de la contratación pública como una profesión específica, certificación y capacitación periódicas y normas de integridad para los funcionarios de contratación pública (OECD, 2015b). Como se ha subrayado en el capítulo 3, la administración de Recursos Humanos es particularmente relevante para promover y garantizar la integridad. La ética pública y el manejo de conflictos se refieren, directa o indirectamente, a cambiar el comportamiento de los recursos humanos de un organismo y, por lo tanto, las políticas de RH son tanto parte del problema y como de la solución para promover la integridad en la administración pública, incluyendo entre los funcionarios de contratación pública.

En este contexto y como recomendado en el capítulo 3, México podría considerar desarrollar una estrategia bien definida de desarrollo de capacidades de integridad para la administración pública, incluyendo a los funcionarios de contratación pública. La estrategia de capacidad también debe incluir un sistema de certificación para servidores públicos, al menos para los inscritos en el Registro de Servidores Públicos, de la Administración Pública Federal, que participen en los procesos de contratación pública y en otros procesos de alto riesgo en términos de corrupción. Debe estar alineada con los niveles de responsabilidad definidos en la Guía para la identificación y clasificación de los niveles de responsabilidad de los servidores públicos de la Administración Pública Federal (véase más arriba) y proponer capacitación específica, de manera que los servidores públicos obtengan una certificación. La estrategia debe brindar una orientación clara sobre que los cursos que deban tomarse, con qué frecuencia y cuales exámenes deben ser aprobados por los servidores públicos para que el sistema de certificación sea eficaz. Tal estrategia no sólo consolidaría la integridad de los servidores públicos. También contribuiría a la profesionalización del personal y al incremento de su desempeño, como en el caso de Canadá (véase Recuadro 8.6).

### **Recuadro 8.6. Programa de Certificación para las Comunidades de Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal Canadiense**

En el cambiante entorno actual, las funciones de las Comunidades de Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal de Canadá se han convertido en una profesión basada en el conocimiento, con énfasis en un rol estratégico de asesoría. En un entorno donde la rendición de cuentas es primordial, es esencial que los profesionales demuestren las habilidades avanzadas y los conocimientos necesarios para funcionar con eficacia y eficiencia.

El programa es manejado por el Sector de Servicios y Activos Adquiridos (ASAS) la Oficina de Gestión de Comunidades (CMO) en la Secretaría del Consejo de Hacienda. La OCM proporciona orientación estratégica y liderazgo central para el desarrollo colaborativo y la implementación de estrategias, programas e iniciativas de apoyo al desarrollo de capacidades, al desarrollo comunitario y al reconocimiento profesional de las Comunidades de Contratación, Gestión de Materiales y Bienes Raíces del Gobierno Federal de Canadá.

Cuando el programa de certificación inició, en 2006, recibió reconocimiento, nacional e internacional, como el primer Programa de Certificación de Especialistas en Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal. Lo que une a las comunidades de contratación y de gestión materiales es su responsabilidad en la gestión de los activos, en todo su ciclo de vida, desde la evaluación y planeación de necesidades, pasando por la adquisición y hasta su enajenación. Como consecuencia de esta responsabilidad conjunta, las comunidades comparten numerosas competencias, metas de aprendizaje y necesidades de conocimiento.

La certificación brinda el mayor reconocimiento profesional a las comunidades, así como una designación profesional que reconoce formalmente el nivel de logro del profesional. Especialistas en contratación pueden adquirir la certificación de Especialista Federal Certificado en Contratación, Nivel I y II, y los de gestión de materiales pueden adquirir la certificación de Especialista Federal Certificado en Gestión de Materiales, nivel I. Ambas designaciones se basan en la Serie de Competencias de las Comunidades de Contratación y Gestión de Materiales del Gobierno Federal. Una competencia describe las aptitudes de un empleado en una función particular, en términos de conocimientos, habilidades y capacidades. Cada competencia tiene una definición, un nivel de aptitudes e indicadores del comportamiento.

El programa de certificación está diseñado para evaluar la experiencia y conocimientos de un candidato, en el contexto del gobierno federal, así distinguiéndolo de las designaciones de entidades certificadoras externas. Además de desarrollar comunidades técnicamente competentes, el programa también se centra en garantizar capacidades en competencias de liderazgo.

*Fuente:* OECD (2016b), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

En el marco del desarrollo de la estrategia de capacidad de integridad para la administración pública, incluyendo a los funcionarios de contratación pública, México podría considerar desarrollar e implementar programas de capacitación a la medida para los funcionarios de contratación pública. Según el sitio web de la SFP (incluyendo su informe de actividades para el periodo 2015-2016), se han desarrollado cursos de contratación pública, incluyendo en el uso del sistema de contratación electrónica CompraNet, en la evaluación de las solicitudes y en el desarrollo de estudios de mercado. Pero el análisis de la lista de cursos disponibles para los funcionarios de contratación pública ha demostrado que no hay capacitación especializada para los funcionarios de contratación pública sobre la gestión de integridad y los riesgos de corrupción. Tampoco existen videos de capacitación para los funcionarios de contratación pública sobre la

integridad. Los cursos de capacitación podrían ser desarrollados, bajo la dirección de la UEEP (véase arriba), así como a través de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental. Los cursos de capacitación específicos deben incluirse en el marco de las capacitaciones iniciales para nuevos empleados, por ejemplo, y deben desarrollarse cursos específicos para presentar las nuevas disposiciones y herramientas (este último podría ser implementado, por ejemplo, a través de soluciones de enseñanza a distancia). En Alemania, por ejemplo, la capacitación específica en materia de integridad ha sido desarrollada para los funcionarios de contratación pública (véase Recuadro 8.7).

### **Recuadro 8.7. Capacitación en materia de integridad en Alemania**

La Agencia de Contratación Federal es una agencia gubernamental que maneja las adquisiciones de 26 autoridades federales, fundaciones e instituciones de investigación diferentes, que caen bajo la responsabilidad del Ministerio Federal del Interior. Es la segunda mayor agencia de contratación federal, después de la Oficina Federal de Tecnología y Adquisiciones de Defensa.

La Agencia de Contratación ha tomado varias medidas para promover la integridad entre su personal, incluyendo el apoyo y asesoramiento por un funcionario de prevención de la corrupción ("persona contacto para la prevención de la corrupción"), la organización de talleres y cursos sobre corrupción, así como la rotación del personal.

Desde 2001, los nuevos funcionarios deben obligatoriamente participar en un taller de prevención de la corrupción. Aprenden sobre los riesgos de involucrarse en sobornos y las estrategias posibles del sobornador. También aprenden cómo comportarse cuando se producen estas situaciones; por ejemplo, se les alienta a denunciarlo ("sonar la alarma"). Los talleres destacan el papel central de los empleados, cuyo comportamiento ético es parte esencial de la prevención de la corrupción. Se llevaron a cabo cerca de diez talleres, con 190 personas que proporcionaron retroalimentación positiva sobre el contenido y la utilidad de la capacitación. La participación de la "persona contacto para la prevención de la corrupción", y del jefe del Departamento de servicios centrales en los talleres, demostraron a los participantes que la prevención de la corrupción es una de las prioridades de la Agencia. En 2005 el grupo objetivo de los talleres fue ampliado para incluir, no sólo cursos de iniciación, sino también capacitación para todo el personal. Desde entonces, se realizan de seis a siete talleres por año, a intervalos regulares, capacitando aproximadamente a 70 empleados, nuevos y actuales, por año.

Otra medida clave de prevención de la corrupción es la rotación de personal, después de un período de cinco a ocho años, con el fin de evitar el contacto prolongado con los proveedores, así como para mejorar la motivación y hacer el trabajo más atractivo. Sin embargo, la rotación del personal todavía se enfrenta con dificultades en la Agencia. Debido a un alto nivel de especialización, numerosos funcionarios no pueden cambiar de unidad organizacional, ya que su conocimiento es indispensable para el trabajo de la unidad. En estos casos, se están tomando medidas alternativas tales como intensificar el control (supervisión).

*Fuente:* OECD (2016b). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

***Con el fin de preservar la integridad pública, México debe dar hacer públicas las estrategias de administración de riesgos e incrementar la concientización y conocimientos de la fuerza laboral, y de otros actores, de la contratación pública acerca de las estrategias de administración de riesgos.***

Las herramientas de administración de riesgos pueden mapear, detectar y mitigar los riesgos de corrupción y preservar la integridad de pública a todo lo largo del ciclo de contratación pública. Según la recomendación de la OCDE, los adeptos deben desarrollar herramientas de evaluación de riesgos específicas para identificar y hacer frente a las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación pública. Siempre que sea posible, deben desarrollarse herramientas para identificar los riesgos de todo tipo, incluyendo posibles errores en el desempeño de tareas administrativas y transgresiones deliberadas, y hacerlos del conocimiento del personal competente, proporcionando un punto de intervención donde la prevención o mitigación sea posible. Los Adherentes también deben dar a conocer estrategias de administración de riesgos, como sistemas de alarmas o programas de denunciantes, y crear conciencia y conocimientos, en el personal de contratación y otros interesados, acerca de las estrategias de administración de riesgos, los planes de aplicación y las medidas para lidiar con los riesgos identificados (OECD, 2015b). La recomendación de la OCDE también hace hincapié en la importancia de la administración de riesgos sobre la integridad pública, la cual pide a los participantes que garanticen un enfoque estratégico de administración de riesgos que incluya la evaluación de riesgos para la integridad (p. ej. fraude y corrupción) y que atienda las debilidades en el control. Esto implica crear señales de advertencia en los procesos críticos, así como una supervisión eficaz y mecanismos de aseguramiento de la calidad en el sistema de administración de riesgos (OECD, 2017).

Como se señaló en el capítulo 6, *Fortalecer las líneas de defensa contra la corrupción: administración de riesgos, control interno y auditoría en la administración pública federal de México*, la (SFP) ha desarrollado un proceso específico de administración de riesgos (la *Administración de Riesgos Institucionales*, ARI). En noviembre de 2016, también publicó un nuevo manual metodológico y de implementación de control interno (*Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el manual Administrativo de Aplicación General en material de Control Interno*, MAAG-CI). Este último describe la metodología de administración de riesgos y actividades relacionadas, que tiene como objetivo identificar, evaluar y mitigar los riesgos de corrupción. Asimismo, señala que los organismos deben centrarse en procesos vulnerables a la corrupción, como cuestiones financieras y presupuestarias, contrataciones públicas, investigaciones y sanciones. Pero hasta el momento, parece que los servidores públicos relacionados con la contratación pública en la SFP, así como las autoridades adjudicadoras, no están conscientes de esta nueva estrategia de administración de riesgos y que, por lo tanto, no la están implementando a nivel federal. Entrevistas realizadas en el marco de la misión de investigación también sugieren que la SFP no ha llevado a cabo concientización específica alguna, ni tampoco programas de desarrollo de capacidades en administración de riesgos, incluyendo riesgos de corrupción, dirigidos a autoridades adjudicadoras y funcionarios de contratación pública.

En este contexto y de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el capítulo 6 del informe, México debe hacer públicas las estrategias de administración de riesgos y crear conciencia y conocimientos en el personal de contratación pública y otros interesados acerca de las estrategias de administración de riesgos. La SFP necesita realmente acompañar a su nuevo marco de administración de riesgos con una

concientización efectiva y un programa de desarrollo de capacidades en administración de riesgos en general, con un módulo específico para fraude y corrupción. En particular, la SFP debe proporcionar capacitación especializada y específica para las funciones de alto riesgo, incluyendo contratación pública, y para los diferentes grupos de personal, tales como los responsables de auditoría, finanzas, contratación pública o investigaciones. Para asegurar la correcta aplicación del Manual del Sistema de Control Interno, y facilitar su aplicación en el área de contratación pública, México puede proporcionar, a los funcionarios de contratación pública, herramientas o plantillas específicas. La SFP podría desarrollar, por ejemplo, un lista de verificación específica indicando los riesgos vinculados a la actividad de contratación pública, en particular los riesgos de corrupción (véase Gráfica 8.1). La SFP también podría desarrollar orientación específica sobre cómo los cinco componentes de control interno (entorno de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión) se pueden vincular con el proceso de contratación pública. Podría también proporcionar una lista de verificación para que las autoridades adjudicadoras verifiquen que los cinco componentes sean tomados en cuenta en sus actividades diarias y que los riesgos sean evaluados y mitigados (véase Tabla 8.1 más abajo).

**Tabla 8.1. Aprovechar el control interno sobre el ciclo de contratación**

Componentes del Control Interno	Vínculos a la medida con el proceso de contratación
Entorno de control	¿Existen requisitos de ética claramente definidos y certificaciones profesionales para el personal empleado en las unidades de contratación?
Evaluación de Riesgos	¿La entidad ha determinado áreas de vulnerabilidad en los procedimientos de contratación?
Actividades de Control	¿Han sido puestos en marcha controles efectivos para mitigar los riesgos de contratación identificados?
Información y Comunicación	¿Son comunicadas las deficiencias en la contratación y compartidas las actividades correctivas?
Monitoreo	¿Está el proceso de adquisición vinculado con indicadores y sistemas de monitoreo, para documentar su eficiencia y eficacia, así como la implementación de acciones correctivas?

### **Garantizar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo procesos adecuados de denuncia y sanción**

*México podría considerar fortalecer el carácter oportuno y confiable de su sistema de revisión y remediación, para garantizar que las decisiones de contratación puedan ser impugnadas y posible casos de corrupción denunciados.*

Los mecanismos de revisión y remediación contribuyen a aumentar la total imparcialidad, legalidad y transparencia del procedimiento de contratación y apoyan su integridad. También fomentan la confianza entre las empresas y facilitan la competencia en los mercados locales de contratos públicos. Los sistemas de revisión y remediación cumplen una función de supervisión de la contratación, proporcionando medios para controlar las actividades de contratación de funcionarios del gobierno, para hacer cumplir sus leyes y reglamentaciones de contratación y corregir sus irregularidades. Proporcionan una oportunidad a los oferentes para impugnar el proceso y comprobar la integridad de la concesión (OECD, 2013). La recomendación de la OCDE sugiere, en particular, tratar las

quejas de modo justo, a tiempo y con transparencia, mediante cursos de acción eficaces, para que las decisiones complejas de contratación corrijan defectos, eviten irregularidades y fomenten la confianza de los licitantes, incluyendo competidores extranjeros, en la integridad e imparcialidad del sistema de contratación pública. Estudios específicos e independientes, y reparaciones adecuadas, son aspectos clave adicionales de un sistema eficaz de denuncia (OECD, 2015b).

Las leyes mexicanas de contratación pública, incluyendo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), proporcionan un mecanismo para desafiar las acciones clave en la etapa previa a la adjudicación, como son convocatoria de licitación, apertura de las propuestas y decisión de adjudicación. El sistema incluye condiciones específicas y plazos para presentar una denuncia formal, así como mecanismos y autoridades, bien definidos, encargados de su cumplimiento. Conforme al artículo 65 de la LAASSP, las inconformidades respecto a la licitación pueden ser presentadas por cualquier proveedor que tenga un interés manifiesto de participar en un proceso de contratación. Únicamente las partes que hayan presentado una oferta podrán inconformarse contra la apertura de propuestas y la adjudicación del contrato. Pueden ser presentadas ya sea por escrito directamente a la SFP o electrónicamente a través de CompraNet, el sistema de contratación electrónica del Gobierno Federal Mexicano (artículo 66 de la LAASSP). El proceso de toma de decisiones tiene como resultado reparaciones pertinentes para corregir toda irregularidad en el proceso de contratación. Para asegurar la imparcialidad de los mecanismos de revisión, autoridades independientes de las adjudicadoras rigen las decisiones de revisión. Por lo tanto, las inconformidades deben ir dirigidas al Órgano Interno de Control (OIC), una extensión operativa de la SFP ubicada en cada entidad pública federal, pero independiente de esta (véase más información en el capítulo 6). Según el artículo 73 de la LAASSP, una vez que una inconformidad ha sido resuelta, la decisión debe hacerse pública en CompraNet (OECD, 2013). Cabe destacar que los proveedores pueden elegir resolver una inconformidad a través de los mecanismos de conciliación llevados a cabo por SFP (artículo 77 de la LAASSP). Cuando surgen problemas en la interpretación de cláusulas (artículo 80 de la LAASSP), el proveedor puede solicitar un árbitro comercial que de seguimiento a los procedimientos del Código de Comercio

El sistema de revisión y remediación necesita ser confiable y oportuno, para que sea utilizado y para apoyar la denuncia de la corrupción. A pesar de que el sistema, como tal, se considera como independiente e integral, el análisis han mostrado que las revisiones y remediaciones del sistema mexicano no siempre son oportunas. Según los resultados de las evaluaciones comparativas de contrataciones públicas del Banco Mundial para el 2016 (World Bank, 2016), el plazo legal para las revisiones es de 21 días mientras que el tiempo en la práctica es de 90 días (más del doble). La duración de los procedimientos puede desalentar a los proveedores para presentar una inconformidad. Así, México podría considerar evaluar el tiempo necesario de todos los pasos que debe realizar el organismo de revisión para rendir una decisión, identificar los pasos que necesitan una atención particular y tomar medidas correctivas para garantizar el respeto de los límites de tiempo.

Además, para que la corrupción sea denunciada fácilmente, es importante que todos los interesados tengan la posibilidad de denunciar posibles casos de corrupción. En el marco de la LAASSP, no todos los proveedores tienen la posibilidad de denunciar hechos importantes en los actos de la etapa previa a la adjudicación, tales como convocatoria de la licitación, apertura de las propuestas y decisión de adjudicación. Un proveedor, que sospeche de una acción corrupta y que decida no participar en la convocatoria de la licitación debido a esta situación, no tiene la posibilidad de denunciar un potencial caso



corrupto. En este caso, el proveedor sólo tiene la posibilidad de informar a la SFP de una irregularidad a través del formulario en línea disponible en CompraNet (*Portal de quejas y denuncias*, véase más abajo)

Por último, algunos proveedores podrían no tener un incentivo para solicitar una suspensión del proceso de contratación, ya que la suspensión es costosa. Según el artículo 70 de la LAASSP, una garantía financiera equivalente (una cantidad entre 10 y 30% del presupuesto aprobado para el procedimiento de contratación) es necesaria cuando un proveedor solicita una suspensión. Además, una de las partes que desee evitar la suspensión puede ofrecer una contra garantía, equivalente a la misma cantidad dada por el proveedor que solicita la suspensión. Este nuevo requisito puede aumentar el costo para los proveedores que deseen inconformarse. Sin embargo, las quejas pueden ser presentadas sin solicitar la suspensión y el procedimiento sigue siendo barato (OECD, 2013).

***México debe garantizar un sistema de sanciones eficaces y aplicables para las contrataciones gubernamentales y del sector privado, en relación a los procesos de contratación pública.***

Para apoyar la rendición de cuentas en todo el sistema de contratación pública, es necesario desarrollar sistemas de sanciones eficaces y aplicables para los participantes, tanto del gobierno y como del sector privado. Según la Recomendación de la OCDE, las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción, para provocar la disuasión adecuada, sin crear temores infundados a las consecuencias, ni aversión al riesgo, en el personal de contratación o en la comunidad de proveedores. (OECD, 2015b).

Como se indica en el capítulo 7, *Fortalecer el régimen disciplinario administrativo de México para servidores públicos*, así como en la introducción de este capítulo, las leyes de contratación pública mexicana, incluyendo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, incluyen diversas disposiciones sobre infracciones y sanciones administrativas (artículos 59 a 64 de la LAASSP). Esta última cubre las sanciones a postores y proveedores, incluyendo multas e inhabilitaciones, así como los criterios según los cuales las sanciones tienen que ser definidas. La LAASSP, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM), especifican que la sanción administrativa de los servidores públicos que participan en las prácticas de corrupción están cubiertas principalmente por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, LFRASP, que será sustituida por la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, LGRA, en julio de 2017. Como se describe en el capítulo 7 de este Estudio, ambas leyes tienen por objeto mejorar la legalidad y la integridad del desempeño de los servidores públicos en sus funciones administrativas, mediante el establecimiento de los tipos de faltas administrativas, del procedimiento para tomar acción disciplinaria y de la modalidad y gravedad de la sanción a ser aplicada a los servidores públicos (OECD, 2015c). Pero la LGRA también se aplicará a licitantes y proveedores. No queda claro cómo la entrada en vigor de la LGRA impactará las leyes de contratación pública antes mencionadas.

Con respecto a las sanciones, México ha iniciado una publicación en línea de proveedores sancionados, especificando el motivo de la sanción, a través Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados. Complementa al Sistema de Registro de servidores públicos sancionados. El nuevo directorio incluye individuos y entidades multadas por la SFP o por los Órganos Internos de Control, los OICs, en el marco de los procesos de contratación pública a nivel federal o estatal, cuando involucren recursos

federales (conforme al artículo 59 de la LAASSP). También incluye a las personas y entidades que han sido inhabilitadas de la contratación pública, permanente o temporalmente (conforme al artículo 60 de la LAASSP). El 26 de octubre de 2016, el número de proveedores sancionados y excluidos ascendió a 1,236 (y el número de sancionados fue de 321). Tras la publicación de los decretos, el Directorio especifica el motivo de la sanción o exclusión, el importe de la sanción, así como la duración de la exclusión. Desde entonces, los usuarios tienen la posibilidad de buscar proveedores sancionados, por secretaría y entidad (o directamente por proveedor y contratista). La especificidad de la lista actual de proveedores sancionados y excluidos consiste en que muestra a todos los proveedores que alguna vez han sido sancionados o excluidos, es decir, no son borrados de la lista una vez pagada la sanción o finalizada la exclusión temporaria.

La publicación de los proveedores sancionados contribuye a incrementar la transparencia del sistema de contratación pública y tiene el potencial de luchar contra la corrupción e incrementar o restaurar la confianza en la contratación pública. Los funcionarios de contratación pública, así como los ciudadanos, deben utilizar la información al máximo cuando administren y/o monitoreen los procesos de contratación pública. La base de datos también puede ser utilizada para analizar las tendencias en el tipo de sanciones y vincularlos a secretarías o entidades específicas. Al mismo tiempo, México necesitaría asegurar que los proveedores y contratistas incluidos en esta lista tengan la posibilidad emprender la autodepuración de su empresa y atribuirles el pleno derecho a participar en futuros procesos de contratación pública, una vez que hayan pagado la multa o sanción, y una vez finalizado el período de exclusión. En efecto, se debe garantizar que, en el futuro, las empresas no resulten desfavorecidas en los procesos de contratación pública, basados en la información contenida en la lista. Como se ha subrayado en el informe de la OCDE *Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas en México - Un informe analítico de la Secretaría en el cumplimiento de las normas de la OCDE de Legislación sobre Contratación, Reglamentos y Prácticas en la CFE*, también sería necesario que la SFP buscara la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) acerca de las consecuencias competitivas de exclusiones, y acatara su dictamen. Los organismos, que dependen de bienes y servicios suministrados por los individuos y las empresas sancionados, también deberían ser consultados (OECD, 2015d). Finalmente, se debe destacar que existían dos sitios web en el momento de realizar este análisis: una página comienza con "*proveedores y contratistas sancionados*" y la otra con "*directorio sancionados*". México necesita asegurarse de publicar una sola lista de proveedores sancionados, para no confundir a los usuarios.

### Recuadro 8.8. Políticas de inhabilitación en la contratación pública

Las violaciones de la integridad pueden llevar a las empresas a la exclusión temporal o permanente de la contratación pública. Numerosos países y organizaciones han desarrollado políticas de inhabilitación o exclusión, pero las reglas difieren entre jurisdicciones y organizaciones internacionales, y hay variaciones significativa en los motivos específicos de descalificación (p. ej. Hjelmeng y Soreide, 2014). Conforme a la legislación de la UE, existen reglas obligatorias vigentes de inhabilitación o exclusión en los estados miembros de UE, según las cuales los licitantes, contra quien han sido dictadas condenas judiciales por corrupción, quedan excluidos de futuras licitaciones. En los estados miembros de la UE, las leyes prevén disposiciones de inhabilitación y las autoridades adjudicadores tienen acceso compartido a las bases de datos internas de inhabilitación. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo han desarrollado un *Acuerdo de Aplicación Mutua de Decisiones de Inhabilitación* y han hecho pública la lista de empresas e individuos inelegibles para participar en su procesos de licitación. La Recomendación anti soborno de la OCDE, de 2009, insta a las Partes Interesadas de la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales a: "suspender, en un grado adecuado, a las empresas que cometido actos de cohecho de servidores públicos extranjeros, de las competencias para obtener contratos u otros beneficios públicos, incluyendo los contratos públicos y contratos financiados con ayuda oficial al desarrollo y, en la medida en que una de las Partes aplique sanciones de contratación a empresas que cometido actos de cohecho de servidores públicos nacionales, a asegurarse de que las sanciones sean aplicadas de igual manera en el caso de cohecho de servidores públicos extranjeros "(OECD, 2016a).

Si bien la inhabilitación o exclusión ha ganado importante terreno en la última década, particularmente como dispositivo en el combate a la corrupción y como una herramienta para restablecer la confianza en la contratación pública, hace falta una base teórica sólida para estas reglas y su eficacia continua siendo discutida, en términos de acceso, competencia y principios de relación calidad-precio, entre otros. La duración de la inhabilitación y el impacto de medidas de autodepuración (como colaborar con los investigadores y aportar información sobre la infracción) en el fomento de la confianza pública, en las adquisiciones gubernamentales, han sido especialmente discutidos (p. ej. Hjelmeng y Soreide, 2014).

Fuentes: OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf)

Hjelmeng, E. and T. Soreide (2014), "Debarment in Public Procurement: Rationales and Realization", in G.M. Racca and C. Yukins, *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*,  
[www.researchgate.net/publication/265550163\\_Debarment\\_in\\_Public\\_Procurement\\_Rationales\\_and\\_Realization](http://www.researchgate.net/publication/265550163_Debarment_in_Public_Procurement_Rationales_and_Realization).

## Mejorar la transparencia y la divulgación de información en procesos de contratación pública

***México debe continuar garantizando un grado adecuado de transparencia en el sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de contratación, utilizando y desarrollando aún más el sistema de contratación electrónica CompraNet.***

La integridad y transparencia de los sistemas de contratación pública están estrechamente vinculadas. La transparencia y la divulgación de información, en los procesos de contratación pública contribuyen a identificar, y disminuir, los casos de mala administración, fraude y corrupción, y, por lo tanto, son mecanismos clave de rendición

de cuentas en torno a la integridad. Por lo tanto, la recomendación de la OCDE sobre la integridad pública fomenta la transparencia y la participación de los interesados en todas las etapas del proceso político y del ciclo de normatividad, para promover la rendición de cuentas y el interés público, al promover, por ejemplo, la transparencia y el gobierno abierto, y al permitir, a todas las partes interesadas, incluyendo al sector privado, a la sociedad civil e individuos, el acceso al desarrollo y a la implementación de políticas públicas, así como fomentar una sociedad que incluya a organismos de "perro guardián", grupos de ciudadanos, sindicatos y medios de comunicación independientes (OECD, 2017). La transparencia es también uno de los principios, de la Recomendación de la OCDE sobre la contratación pública, que pide a los licitantes que garanticen un grado adecuado de transparencia en el sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de adquisiciones. También recomienda que sus adherentes mejoren los sistemas de contratación pública, mediante el uso de tecnologías digitales, para apoyar la innovación apropiada en contratación electrónica, en todo el ciclo de adquisiciones. Estas tecnologías son herramientas poderosas para garantizar transparencia e integridad (OECD, 2015b). Debe tenerse en cuenta que la transparencia excesiva e innecesaria puede facilitar acuerdos anticompetitivos (OECD, 2015d).

A nivel federal, México ha implementado varias buenas prácticas, sugeridas por la Recomendación OCDE 2015 sobre Contratación pÚblica. Desde 1997, México (SFP) ha venido desarrollando el sistema de contratación electrónica CompraNet A partir de junio de 2011, el registro de procedimientos y documentos de contratación en CompraNet es obligatorio para toda entidad de gobierno, ya sea a nivel federal o estatal, que utilice presupuesto federal en procedimientos de contratación y por un valor que exceda el umbral equivalente a 300 días de salario mínimo. CompraNet contiene información histórica (a partir de junio de 2010) sobre los procedimientos de contrataciones, arrendamientos y servicios. Según el artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, CompraNet brinda la siguiente información: programa anual de contrataciones, registro de proveedores, registro de testigos sociales, lista de proveedores sancionados, convocatorias de las licitaciones (e invitaciones restringidas) y sus modificaciones, actas de sesiones de aclaración, registros de solicitudes y apertura de propuestas, testimonios de los testigos sociales, datos relacionados con los contratos y apéndices, adjudicaciones directas, y resoluciones y casos de inconformidad. Su acceso es gratuito (OECD, 2015d) CompraNet también incluye un formulario en línea que da oportunidad al público en general de informar a la SFP acerca de irregularidades (*Portal de quejas y denuncias*).

CompraNet permite no sólo fortalecer la integridad y la transparencia, sino también permite incrementar acceso, eficiencia, evaluación y rendición de cuentas del sistema de contratación pública de México. La adopción de procesos digitales permite mejorar la integridad del sistema de contratación pública, ya que las interacciones cara a cara y otras oportunidades potenciales de corrupción se reducen mediante la transferencia centralizada y automática de datos entre sistemas. Con el fin de asegurar la integridad, así como la continuidad y la privacidad de los negocios, las herramientas de contratación electrónica necesitan ser modulares, flexibles, escalables y seguras (OECD, 2015b). Mientras que el sistema de contratación electrónica de mexicana sea considerado como seguro y esté continuamente actualizado, para incluir innovaciones técnicas, México puede continuar desarrollando su sistema tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales (véase Recuadro 8.9). La transparencia está garantizada mediante la divulgación, en tiempo real, de avisos de contratación, detalles y resultados de las ofertas, información de adjudicación y de contratación. Esta información promueve la competencia justa y

abierta, así como la rendición de cuentas, dado que puede ser utilizada por el público en general para rastrear el historial de cada transacción.

### **Recuadro 8.9. El sistema de contratación electrónica Coreano: innovaciones para combatir la corrupción**

En Corea, se ha logrado una notable mejora en la transparencia de la administración de la contratación pública, a partir de los comienzos del 2000, mediante la introducción de un sistema de contratación electrónica completamente integrado, llamado KONEPS, que es obligatorio para todos los organismos públicos.

Para apoyar la integridad, KONEPS opera con cifrado y descifrado digital, basado en el cifrado de Infraestructura de Llave Pública (PKI) y utiliza marca de tiempo para impedir el acceso a concursos fuera de las fechas autorizadas. Para seguir atendiendo la preocupación de que las prácticas ilegales y los actos de colusión podrían ser causados por certificados electrónicos compartidos, Corea ha introducido las "Propuestas Electrónicas con Sensor de Huella Digital" en 2010. En el sistema de "Propuestas Electrónicas con Sensor de Huella Digital", cada usuario puede representar solamente a una empresa, mediante el uso de un token biométrico de seguridad. Las informaciones de las huellas digitales se almacenan únicamente en el token de seguridad del proveedor interesado, evitando así cualquier controversia sobre almacenamiento de información biométrica personal por parte del gobierno. A partir de julio de 2010, se aplicó en todas las licitaciones llevadas a cabo en el sistema de contratación electrónica, por los gobiernos locales y otros organismos públicos, para la contratación de bienes, servicios y proyectos de construcción.

Como una innovación más, el Public Procurement Service (Servicio de Contratación Pública o PPS) ha desarrollado una aplicación virtual de escritorio para garantizar la seguridad del entorno de ofertas electrónicas. Más allá de la necesidad de proteger al KONEPS, la adopción del sistema virtual en computadora personal tiene por objeto atender la preocupación de que el entorno de seguridad varíe entre usuarios, y que los datos de contratación, tales como la información de las ofertas, pudieran ser interceptados por programas maliciosos antes de su transmisión a KONEPS.

Al descargar y utilizar el entorno del virtual en la PC, los funcionarios de licitación y los licitantes participantes crean una separación lógica entre la PC física, utilizada para ejecutar el sistema, y el entorno virtual PC, utilizado para operar KONEPS y transmitir datos. Esto se logra a través de una simulación completa del entorno PC, incluyendo la información de la clave de cifrado de la oferta, que se ejecuta independientemente de la PC física. KONEPS, a través del sistema virtual de PC, ofrece un beneficio adicional de eficiencia, ya que el sistema está optimizado para KONEPS y puede ser utilizado en cualquier sistema capaz de instalar el sistema de PC virtual, eliminando la necesidad de resolver diferencias en los equipo de cómputo de los usuarios. Supervisado y administrado por la Agencia Nacional de Informática e Información, el uso obligatorio del sistema de seguridad virtual mejorada ha sido implementado para todas las notificaciones de licitación a través de KONEPS. A partir de julio de 2015, 94% de los oferentes participantes utilizan el sistema mejorado, y hay planes en marcha para extenderlo a aquellas ofertas que todavía son publicadas por entidades individuales de usuario final.

Estos desarrollos han conducido a un aumento en la confianza del público en el proceso de adquisición. La Comisión Nacional de integridad de Corea lleva a cabo una encuesta regular de integridad de las entidades públicas, y el índice de integridad para el PPS aumentó un 27.2% entre el 2002, año del lanzamiento de KONEPS, y el 2005.

*Fuente:* OECD (2016c), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.

Para que el sistema de contratación electrónica contribuya a la integridad y transparencia de los sistemas de contratación pública, las herramientas de contratación electrónica deben ser fáciles de usar, adecuadas a su propósito, y consistentes a través de agencias de contratación pública (OECD, 2015b). México ofrece cursos regulares para el uso de CompraNet, en particular dado que el sistema es obligatorio. México necesita asegurar que los funcionarios de contratación pública sepan cómo manejar la plataforma, pero también debe asegurarse de que los proveedores y representantes de la sociedad civil sepan cómo usarla, con el fin de garantizar el acceso, a las licitaciones públicas así como al seguimiento de los procesos de contratación pública, por interesados externos. Se proponen capacitaciones regulares gratuitas a representantes del sector privado (como se anuncia en la Página Web de CompraNet) y en total se llevar a cabo 48 sesiones en 2016. Además de la capacitación propuesta, México ha desarrollado una guía fácil de usar para apoyar el uso de CompraNet (*Guía de apoyo para consultar información en CompraNet*) así como una página web específica dedicada a los licitantes.

Finalmente, los datos sobre los procesos de contratación pública, generados a través del sistema CompraNet, pueden y deben ser utilizados por México para medir el desempeño del sistema de contratación pública (OECD, 2015e). Este es uno de los objetivos de CompraNet-im, el módulo de información e inteligencia de Mercado para las Contrataciones Públicas. El módulo incluye información sobre planes de trabajo anuales de contratación pública, procesos de contratación pública, contratos, proveedores y contratistas, así como indicadores de desempeño de los procesos de contratación pública (65 en total). El acceso a la información es gratuito y no requiere nombre de usuario ni contraseña. La información contenida en este módulo contribuye a la transparencia de la información de la contratación pública, incluso para los interesados externos. Al actualizar y desarrollar el módulo, México querrá asegurarse que los datos publicados sean importantes para las aplicaciones de las partes interesadas (OECD, 2015e) y que sean fáciles de entender.

CompraNet-im también podría proporcionar o enlazar a más información acerca del flujo de fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación pública, para permitir: 1) a los interesados, a entender las prioridades y gastos del gobierno, y 2) a los responsables de formular políticas, organizar estratégicamente las contrataciones (OECD, 2015e). Por ejemplo, podrían desarrollarse vínculos entre CompraNet-im y el Portal de Transparencia Presupuestaria. En el Portal de Transparencia Presupuestaria, incluyendo el módulo en obras públicas (Obra Publica Abierta), podría proporcionarse información sobre montos adquiridos, proveedores y contratistas. Estos vínculos, entre presupuestos y procesos de contratación pública, pueden fomentar la participación y fortalecer la rendición de cuentas y la integridad.

El informe Transparencia Focalizada, publicado el 13 de diciembre de 2016, resume datos significativos y fácil de entender sobre la contratación pública: el número y monto de contratos por método de contratación (para los últimos 6 años) y por categoría de contratación (bienes, obras, servicios, etc.), el número y monto de procesos operados electrónicamente, nacionales e internacionales, y la participación de las PYMES. Los datos presentados en este informe son exhaustivos, pero podrían ir acompañados de información de fondo para que los interesados externos los entiendan e interpreten de una manera más fácil.

***México debe garantizar la integración de la futura plataforma electrónica nacional del SNA con el sistema de contratación electrónica CompraNet para evitar traslapes y permitir cotejar los datos de contratación pública con otras informaciones relevantes.***

Como se mencionó en el capítulo 2 de este Estudio, el Presidente de México ha promulgado la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual establece las disposiciones institucionales y de gobernanza para el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Esta Ley General del SNA establece la Plataforma Digital Nacional. La plataforma, aún por desarrollarse, incluye: una base de datos de activos, de conflicto de intereses y declaraciones de impuestos según la ley de responsabilidades, una base de datos de servidores públicos involucrados en contratos públicos, una base de datos de funcionarios e individuos sancionados; el sistema de información y comunicaciones del SNA y el SNF, una base de datos de quejas públicas relacionadas con la corrupción (administrativa y penal), y una base de datos de los contratos públicos de contratación. Al mismo tiempo, México ha estado trabajando para mejorar su marco de transparencia y de acceso a la información, a través de una gran reforma que crea el Sistema Nacional de Transparencia, llevado y coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, así como por la Plataforma Nacional de Transparencia.

Dado que la Plataforma Digital Nacional procura incluir una base de datos de funcionarios (el registro de servidores públicos de la Administración Pública Federal que participan en los procesos de contratación pública) y una base de datos de contratos de contratación pública, México necesita asegurarse que esté integrada con el sistema de contratación electrónica CompraNet, el cual ya incluye los datos relacionados con contratos y apéndices (véase más arriba). En el desarrollo de la plataforma, México deberá evitar duplicaciones y garantizar su facilidad de uso. Como se sugirió en el capítulo 2, la armonización y alineación de sistemas y bases de datos permitirían la interconectividad entre ellos. Esto facilitaría la cooperación entre entidades y ayudaría en la supervisión y auditoría de actividades. Cuando corresponda, la plataforma deberá vincularse con sistemas de información de contrataciones a nivel estatal.

***México necesita trabajar hacia la implementación de la Norma de Datos de Contratación Abiertos en la contratación pública, conforme a los compromisos asumidos por el Presidente de México en 2015 y 2016.***

Además del desarrollo de CompraNet, México se ha comprometido a implementar la Norma de Datos de Contratación Abiertos (desarrolladas por la Alianza de Gobierno Transparente, AGT), en el área de la contratación pública. Este compromiso fue hecho por el Presidente de México durante la Cumbre de la AGT (ciudad de México, 27-29 de octubre de 2015) y México lo reiteró en el Día Internacional Contra la Corrupción celebrado el 9 de diciembre de 2015 y durante la Cumbre Anticorrupción (Londres, 12 de mayo de 2016). México se comprometió a "trabajar hacia la implementación de la Norma de Datos de Contratación Abiertos, iniciando con grandes proyectos de infraestructura, como una de las primeras prioridades, incluyendo el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, NAICM, de acuerdo a normas mexicanas y "explorar la implementación de contratos de productos farmacéuticos y para la salud " (compromisos del gobierno de México en la Cumbre Anticorrupción de Londres). México también se convirtió en miembro fundador de la Alianza de Contratación 5 (C5) junto con Colombia, Francia, Ucrania y el Reino Unido, y preside la Alianza desde de diciembre de 2016. Esta

alianza es una red de países que buscan implementar con eficacia la Norma de Datos de Contratación Abiertos (*Open Contracting Data Standard - OCDS*) para eliminar la corrupción en los procesos de contratación pública. Este compromiso ha sido incluido en el proyecto de reforma de la regulación relacionada con Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (LOPSRM), en consonancia con los compromisos del gobierno de México en la Cumbre Anticorrupción de Londres.

Como lo destaca la OCDE en su *Informe de Datos Abiertos Gubernamentales de México: Reutilización de Datos para Impacto e Innovación en el Sector Público*, con su esfuerzo, el gobierno mexicano no sólo establece las bases de mayor supervisión social y auditoría ciudadana de las actividades del gobierno y de los gastos públicos. Su objetivo es también permitir un clima competitivo más transparente e igualitario en el país, construyendo así una base para la creación de valores de datos abiertos, tales como participación ciudadana, rendición pública de cuentas y desarrollo económico (OECD, 2016d). La implementación de la norma OCDS tiene el potencial de fomentar la transparencia del sector público y combatir corrupción y nepotismo en los procesos de contratación pública, siguiendo un enfoque “abierto por defecto” durante el proceso de contratación. También puede reforzar la rendición de cuentas, al proporcionar datos adicionales al público en general sobre los procesos de contratación pública, en particular para los grandes proyectos como el NAICM. Está de conformidad con los principios de la OCDE, *Principios de alto nivel para la integridad, transparencia y un control efectivo de los eventos más importantes y relacionados con las infraestructuras* que demuestran que es más probable que los grandes eventos y grandes proyectos de infraestructura estén más expuestos a los riesgos de uso indebido y malversación de fondos públicos, fraude, corrupción, colusión e ilegalidad en general. Recalca que la apertura hacia el público puede ayudar a hacer frente a las demandas de la sociedad civil de obtener información y reduce las posibles tensiones; se trata asimismo de un control social llevado a cabo por la sociedad civil. Por último, recomienda hacer públicos datos en formato abierto y estandarizado, de manera particularmente resaltada, como por ejemplo en sitios web, para que la información sea fácilmente accesible y reutilizable con eficacia por las partes interesadas (OECD, 2015f).

A partir de octubre de 2016, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), ha subido, al portal internet nacional, 208 contratos en formato de datos abiertos, para así satisfacer las nuevas exigencias legislativas y los compromisos dentro de la AGT (Alianza de Gobierno Transparente). México es uno de los pioneros y partidarios importantes de la contratación abierta, y esto constituye un primer paso hacia el cumplimiento de su compromiso con el fortalecimiento de la transparencia y la contratación abierta.

En este esfuerzo, el GACM siguió las normas de contratación abierta con respecto a los elementos de información y al formato en que deben ser publicados. Los usuarios pueden obtener información de estos contratos directamente en el portal [datos.go.mx](http://datos.go.mx) o a través de la página web del GACM. Para ir un paso más allá, el GACM también debe optimizar los datos para hacerlo más inteligibles para el ciudadano promedio, sobre una base continua. De hecho, una plena transparencia implica presentar los datos en diferentes formatos, que resulten convenientes para los diferentes interesados. Por ejemplo, los datos pueden presentarse en un formato simple, agregado y simplificado para el ciudadano promedio, a la vez estando disponibles en formatos desagregados, con suficiente detalle para su análisis técnico, evaluación y participación. La transparencia también implica poner a disposición la información de planeación e implementación de



proyectos, de manera oportuna y precisa, para permitir su análisis, evaluación y seguimiento por las partes interesadas pertinentes. Para lograr estos objetivos, el GACM deberá asegurar que toda la información relevante del contrato, desde las primeras etapas del proceso de concesión hasta la implementación final, sean puestas a disposición, en tiempo real, con el fin de actualizar eficazmente a las partes interesadas y usuarios del sitio web. En segundo lugar, el GACM y la Oficina de Estrategia Digital de la Presidencia podrían permitir una visualización más fácil de la evolución del proyecto y de los contratos relacionados.

Conforme a los compromisos de su Presidente, México debe aplicar la norma OCDS a otros grandes proyectos de infraestructura. Para ello, México puede establecer criterios para la identificación de los proyectos, según su nivel de complejidad y riesgo, incluyendo el costo total y el presupuesto del proyecto, el tamaño y cantidad de recursos, la duración y alcance (tecnológico) y las partes interesadas y el nivel de escrutinio del público en general. Las lecciones aprendidas en el NAICM deben ser tomadas en cuenta al aplicar la norma OCDS a otros grandes proyectos. México también debe que seguir explorando la implementación de la contratación abierta en proyectos de salud y de adquisiciones de productos farmacéuticos, de conformidad con el compromiso asumido durante la Cumbre Anticorrupción de Londres en mayo de 2016.

### **Promover la participación transparente y eficaz de las partes interesadas**

***México debe comprometerse más con el sector privado, para disminuir los riesgos de corrupción en el marco de la contratación pública, por medio de una implementación adecuada de los acuerdos de cooperación con dicho sector, así como de las declaraciones de integridad y del Manifiesto.***

Con el fin de preservar la integridad del sistema de contratación pública, también es fundamental trabajar con agentes externos, en particular con el sector privado. El ciclo de la contratación pública involucra a múltiples agentes y, por lo tanto, la integridad no es un requisito únicamente para los servidores públicos. Tal como se especifica en el capítulo 2 de este Estudio, así como el sector público tiene, por su lado, la responsabilidad de tomar medidas, también la tiene el sector privado. Las empresas privadas a menudo han puesto en marcha un sistema propio de integridad, y muchos países participan con actores del sector privado para inculcar la integridad en la contratación pública. Por ejemplo, las normas de integridad aplicables a empleados del sector público se pueden ampliar para incluir a los actores del sector privado, a través de pactos de integridad (OECD, 2016). La recomendación de la OCDE sobre la contratación pública subraya la necesidad de desarrollar requisitos para controles internos, cumplimiento de medidas y programas anticorrupción para los proveedores, incluyendo un monitoreo apropiado. Destaca la necesidad de que los contratos contengan garantías y medidas de "no corrupción" para verificar la veracidad de las garantías del proveedor de que no ha participado, y no participará, en actos de corrupción con relación al contrato. Según la recomendación de la OCDE, estos programas también deben exigir una adecuada transparencia de la cadena de suministro, para combatir la corrupción en los subcontratos, así como capacitación en materia de integridad al personal del proveedor (OECD, 2015b).

En el marco de los Decretos Presidenciales del 2015, la SFP recibió el mandato de incrementar la colaboración con el sector privado en relación con la transparencia y el combate a la corrupción, así como la participación activa de los ciudadanos en la identificación de procesos y procedimientos vulnerables, mediante el desarrollo de

acuerdos de cooperación con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil. A partir de la publicación de los decretos, México ha firmado varios acuerdos de cooperación con cámaras de comercio, tales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y entabló discusiones sobre posibles acciones conjuntas con la Cámara Internacional de Comercio (ICC) y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

Estas últimas iniciativas constituyen los primeros pasos para fortalecer la integridad y la transparencia en los procesos de contratación pública, y demuestran la voluntad de las cámaras de comercio de colaborar con los estados de la República, y manifiestan el interés del sector privado en el combate a la corrupción. Sin embargo, México debe asegurar la correcta ejecución de las acciones comunes incluidas en los acuerdos de cooperación mencionados: diagnósticos, estadísticas y otra información relevante que deberá ser compartida; las buenas prácticas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción necesitan ser identificadas y comunicadas; las iniciativas sectoriales, como la iniciativa para fortalecer la supervisión de obras públicas, deberán promoverse; deberán propiciarse los foros de diálogo sobre temas relacionados con integridad, ética pública y prevención de conflictos de interés. Para ello, México debe asegurar un seguimiento eficaz de los acuerdos de cooperación de la SFP, ya sea por la UEEP u otra Dirección General. Además, sería necesario que México se comprometiese aún más con el sector privado, para disminuir los riesgos de corrupción en el marco de la contratación pública, como se mencionó anteriormente.

Los pactos de integridad son una opción para preservar esta en los sistemas de contratación pública. Son esencialmente contratos, entre la entidad de gobierno que ofrece un contrato y las empresas que presenta ofertas, en los cuales las segundas se comprometen a abstenerse de actos de corrupción, colusión y otras prácticas corruptas durante la vigencia del contrato. México ha incluido tales pactos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), en el artículo 29, sección IX. Según la Ley, las autoridades adjudicadoras requieren que los proveedores presenten una declaración de integridad, la cual deje claro que el proveedor no está sujeto a condición legal alguna que le impida verse adjudicado un contrato. Sin embargo, esta declaración no se hace pública. Este instrumento es una buena práctica y está recomendado por la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública y las Directrices de la OCDE en el combate a la manipulación de ofertas, porque logra que los representantes legales de las empresas estén conscientes y sean directamente responsables de toda conducta ilícita (OECD, 2015d). Para reforzar esta herramienta, las declaraciones firmadas de los licitantes podrían publicarse en CompraNet o en cualquier otro sitio web mexicano, con el objetivo de fortalecer la transparencia y el combate a la corrupción (véase más arriba). Refiriéndose al informe de la OCDE, *Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas en México - Un informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de las normas de la OCDE referentes a la Legislación, Reglamentos y Prácticas de Contratación en la CFE*, sería beneficioso ampliar el compromiso para que el licitante declare que él no ha participado, con otros licitantes, en conductas contrarias a la competencia (p. ej. intercambiando información de sus oferta o discutiendo la estrategia de oferta).

México ha presentado recientemente una nueva herramienta que es parte del Protocolo de Contrataciones Públicas (de este capítulo): el Manifiesto (*Manifiesto que podrán formular los particulares en los procedimientos de contrataciones públicas, de otorgamiento y prorrogación de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones*), para que las personas físicas individuales declaren o nieguen cualquier negocio, trabajo, vínculos

familiares o personales, o relaciones de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, con servidores públicos especificados en el Protocolo. Según el protocolo, se pide a las personas físicas individuales que llenen dicho manifiesto cada vez que participen en procesos de contratación pública, subvenciones o prórrogas de concesiones, así como subvenciones y extensiones de licencias, permisos y autorizaciones. Cada persona física individual tiene que llenar dicho manifiesto en línea ([www.manifiesto.gob.mx](http://www.manifiesto.gob.mx)) y puede actualizarlo en todo momento. Según el Protocolo, los funcionarios de contratación pública deben verificar toda la información pertinente en el sistema y realizar un seguimiento de cualquier conflicto de interés aparente, con el asesoramiento de UEEPCI, si fuese necesario.

Mientras que la iniciativa de crear dicho Manifiesto es un paso importante hacia la identificación de situaciones de conflictos de interés, los mecanismos introducidos por el Protocolo podrían mejorarse. En primer lugar, sería más eficiente pedir a los proveedores, postores, etc. que completen el manifiesto sólo en caso de conflicto potencial, real y aparente. Para ello, el manifiesto debe proporcionar una definición clara del conflicto de interés (especificando los tres tipos anteriores) conforme a los códigos y normas (véase el capítulo 3). Esto último debe ser complementado por una guía específica para ayudar a los funcionarios de contratación pública, órganos internos de control, proveedores, licitantes, etc. en la operatividad del sistema, así como por la elaboración de un documento de Preguntas Frecuentes y de un centro de coordinación, encargado de asesorar a servidores públicos y actores externos. En el momento de redactar el Estudio, el sitio web no estaba aún en funcionamiento y no se disponía de información sobre los objetivos y la implementación del Manifiesto en el sitio web de la SFP.

Además de las declaraciones de integridad y del Manifiesto, México podría considerar crear el nuevo código de ética y reglas de integridad (o al menos parte de él) sometido a consultores, como en el caso de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (véase Recuadro 8.10). Como se destacó en la Recomendación de la OCDE, la preservación de la integridad del sistema de contratación pública también requiere capacitar en materia de integridad al personal del proveedor. Por lo tanto, México también puede incluir las necesidades de los proveedores en su futura estrategia de desarrollo de capacidades de integridad en la administración pública (véase más arriba), desarrollando y proponiendo cursos específicos sobre temas relacionados con la integridad y el combate a la corrupción, en el marco de los procesos de contratación pública. Los cursos de capacitación o campañas de información podrían ser desarrollados y llevados a cabo conjuntamente con las cámaras de comercio, con las cuales la SFP ha firmado acuerdos de cooperación (véase más abajo). Finalmente, México podría tener una mayor colaboración con ciertos proveedores, para explorar maneras de animarlos a desarrollar sus propias normas y programas para mejorar la integridad y combatir la corrupción, incluso en el marco de los subcontratos.

### **Recuadro 8.10. Cláusulas de ética de la Cámara de Representantes de los E.E.U.U. para consultores**

Más allá de cláusulas de integridad en los acuerdos con asesores, algunas organizaciones recomiendan considerar a los asesores como empleados y, como tal, requieren que cumplan con el código de conducta y las normas éticas y reglamentos generales del organismo.

**La Cámara de Representantes de los E.E.U.U.**, por ejemplo, somete a los consultores a las cláusulas éticas de la **Cámara**, incluyendo aquellos relativos a la aceptación de regalos, influencia indebida ejercida sobre el consultor, discriminación, etc. (Cámara de Representantes de los E.E.U.U, Comité de Ética, sin fecha) Los consultores están obligados a rendir juramento de confidencialidad antes de tener acceso a información clasificada. Además de estas reglas, también les está prohibido participar en ciertas actividades de cabildeo, tales como cabildeo del comité de contratación sobre cualquier asunto. Los consultores también están sujetos a las reglas de regalos de la **Cámara** que rigen la aceptación de todo lo que tenga valor monetario, tales como servicios, viajes, comidas, boletos, eventos deportivos, espectáculos, etc.

Aunque las reglas de la **Cámara** no requieren que los consultores presenten declaraciones de divulgación financiera, dada la naturaleza a corto plazo de sus servicios, el Comité de Ética recomienda que cada comité, antes de firmar un contrato de consultoría, obtenga información financiera básica sobre la procedencia de los ingresos de la persona, el tipo de ingreso y la tarifa a la cual se le compensa, la identidad de cada cliente para el cual presta servicios, la naturaleza y el valor de cualquier inversión y las obligaciones contraídas por el individuo, que podrían verse afectadas por los servicios prestados al comité. Estas recomendaciones están diseñadas para permitir la supervisión de la conformidad del consultor con las reglas de conflictos de interés.

*Fuente:* OECD (2015c), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>.

### ***México necesita asegurar que los diálogos con los proveedores y asociaciones empresariales estén sujetos a la debida imparcialidad, transparencia y garantía de integridad, evitando las reuniones de aclaraciones, cara a cara en el proceso de licitación.***

La Recomendación de la OCDE subraya la necesidad de fomentar la participación transparente y eficaz en los procesos de contratación pública Sugiere a sus adherentes a entablar un diálogo transparente y regular con proveedores y asociaciones empresariales, para presentar objetivos de contratación pública y asegurar una correcta comprensión de los mercados. Según la recomendación, tales interacciones deben estar sujetas a la equidad, transparencia y garantías de integridad, las cuales varían dependiendo de si un proceso activo de contratación está en marcha (OECD, 2015f). Los diálogos, en el marco de los procesos activos de contratación, deberán ser diseñados con el fin de garantizar la integridad, combatir la corrupción y reducir las posibilidades de manipulación de ofertas o colusión. Esto hace eco a las directrices de la OCDE para el Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas (OECD, 2009b) que sugiere, por ejemplo, invitar a los proveedores interesados a dialogar con el organismo de contratación, sobre las especificaciones técnicas y administrativas de la oportunidad de contratación, y evitar conjuntar a proveedores potenciales en reuniones programadas previas a la licitación.

Según el marco legal mexicano de contrataciones públicas, las autoridades adjudicadoras deben tener al menos una junta de aclaraciones en la licitación pública

(artículo 33 de la LAASSP). Durante la junta de aclaraciones, los servidores públicos de las áreas solicitantes y contratantes deben responder a preguntas de los licitantes y mantener minutas de la reunión, que serán publicadas en CompraNet (artículo 33 Bis de la LAASSP). Un sinnúmero de reuniones de aclaración pueden ser programadas, mientras la última Junta de aclaraciones se lleve a cabo por lo menos 6 días antes de la apertura de ofertas. Las reuniones de aclaración pueden tener tres formatos. Pueden ser cara a cara, electrónicas y mixtas. El procedimiento mixto significa que se aceptan solicitudes cara a cara y electrónicas. Las reuniones de aclaración cara a cara y mixtas pueden ser un factor facilitador de manipulación de ofertas, ya que reúnen a competidores interesados en una misma oportunidad de contratación. Las reuniones electrónicas reducen este riesgo al mínimo (OECD, 2015d). En este contexto, México debe explorar la posibilidad de modificar la legislación de contratación pública aplicable. Esto significaría que las reuniones de aclaración serían opcionales, sujetas a que las respuestas electrónicas fueran transmitidas a todos los licitantes potenciales, a través de CompraNet (OECD, 2013).

***México debe seguir brindando oportunidades para la participación directa de los actores externos pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, reforzando la eficacia de su programa de testigos sociales.***

La creación de una cultura de transparencia en el sector público no proviene solamente de la divulgación proactiva de información, sino también se logra a través de la participación de los ciudadanos, los expertos y la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas, mediante formas de "control social directo". La Recomendación de la OCDE hace eco de esta declaración y recomienda la provisión de oportunidades directas para la participación abierta, en el sistema de contratación, de las partes interesadas externas pertinentes, con el fin de mejorar la transparencia y la integridad, asegurando un control adecuado, siempre que, en el proceso de contratación, sean mantenidas la confidencialidad, la igualdad de trato y otras obligaciones legales (OECD, 2015b). Esas oportunidades podrían brindarse a través de testigos sociales, generalmente miembros de una organización no gubernamental (ONG), que son invitados a observar una o varias etapas del proceso de adquisición. Los testigos sociales tienen la oportunidad de plantear preocupaciones sobre comportamiento corrupto y proporcionar recomendaciones para incrementar la integridad del proceso. Los testigos sociales son terceros sin conflictos de interés en los procedimientos de contratación, y cuya misión consiste en observar el proceso de licitación, con el fin de mejorar la rendición de cuentas, la legalidad y la transparencia del proceso (OECD, 2015d).

Como la Ley General del SNA prevé un fuerte papel para la sociedad civil en la gobernanza del sistema, el sistema de contratación pública brinda oportunidades a la sociedad civil para participar en los procesos de contratación pública. México ha sido uno de los primeros países de la OCDE en introducir testigos sociales, que son requeridos en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública, a partir de ciertos umbrales, desde 2009. A nivel federal, en el año 2015, estos umbrales fueron de MXN 350 millones (unos 23 millones de dólares) para bienes y servicios y 710 millones de pesos (unos 47 millones de dólares) para obras públicas. También pueden participar testigos sociales en las licitaciones públicas por debajo del umbral legal, en procedimientos de adjudicación directa y de convocatoria restringida, si así lo considera apropiado la SFP. Los testigos sociales son seleccionados por la SFP a través de una convocatoria pública (*Convocatoria pública para la selección de personas físicas y morales un registro en el padrón público de testigos sociales*) y los testigos seleccionados entran a un grupo (*Padrón Público de Testigos Sociales*), por un período de 3 años. Sus nombres están siendo publicados en

línea. A partir de octubre de 2016, la SFP tenía registrados 25 testigos sociales para proyectos de contratación pública, seis organizaciones de la Sociedad Civil y 19 personas. Los testigos sociales son certificados y su rendimiento es evaluado por la Secretaría (un desempeño no satisfactorio da lugar a su posible retiro del registro). También son certificados y recompensados por sus servicios. Cuando una entidad federativa requiere la participación de un testigo social, la SFP señala a uno del grupo preseleccionado. Tras su participación en procedimientos de contratación pública, los testigos sociales emiten un informe final, con sus comentarios y recomendaciones sobre el proceso. Estos informes están a disposición del público, a través de la plataforma de contratación electrónica federal mexicana, CompraNet.

Como se mencionó en *el Estudio de la OCDE sobre la Contratación Pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Mejorar la eficiencia e integridad para una mejor atención de la salud*, la SFP señala que "el seguimiento de los procesos de contratación más relevantes del gobierno federal, mediante testigos sociales, ha tenido un impacto en la mejora de los procedimientos de contratación, en virtud de sus contribuciones y experiencia, hasta el punto en que se han convertido en un elemento estratégico para asegurar la transparencia y la credibilidad del sistema de contratación". Un estudio de la OCDE y del Instituto del Banco Mundial (2006) indica que la participación de testigos sociales en los procesos de contrataciones de la Comisión Federal de Electricidad, CFE, había creada en 2006, ahorros de aproximadamente 26 millones de dólares y aumentó el número de licitantes a más del 50% (OECD, 2013). Se considera que el programa de testigos sociales es una buena práctica y está en consonancia con la Recomendación de la OCDE sobre la Contratación Pública. Sin embargo, México también debe tomar en cuenta el riesgo de corrupción al interior de este programa. También existe el riesgo de que los testigos sociales sean sobornados y el riesgo es mayor dado que los nombres e información de contacto de los testigos sociales son publicados en línea y son fácilmente accesibles. Para que el programa de testigos sociales sea eficaz, México podría desarrollar algunos cursos de capacitación específicos para los testigos sociales. Como se sugiere en el informe de la OCDE *Combate a la Manipulación de Ofertas en Contrataciones Públicas en México - Un informe analítico del Secretariado sobre el cumplimiento de las normas de la OCDE referentes a la Legislación, Reglamentos y Prácticas de Contratación en la CFE*, la SFP debe asegurarse de contratar a personas y entidades con la capacitación y experiencia necesarias que les permitan ofrecer asesoramiento competente a los funcionarios de contratación pública. Adicionalmente, deben diseñarse cursos de capacitación para los testigos sociales, enfocados a temas de manipulación de ofertas y cuestiones de competencia (OECD, 2015d). La SFP puede garantizar que las guías relacionadas (*Guía anual de acciones de participación ciudadana*) y las buenas prácticas sean actualizadas.

No queda claro cuáles han sido las acciones llevadas a cabo en México, resultantes de la serie de decretos presidenciales del 2015, que prevén una mayor colaboración, no sólo con el sector privado en relación con la transparencia y el combate a la corrupción, sino también con los ciudadanos en la identificación de procesos y procedimientos vulnerables, mediante el desarrollo de acuerdos de cooperación con cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil. México podría dar seguimiento a estos compromisos, o aclarar, por lo menos, lo que ha realizado hasta ahora para ponerlos en práctica. El programa de testigos sociales y el desarrollo de un formulario en línea, a que brinda al público en general la oportunidad de reportar irregularidades a la SFP (*Portal de quejas y denuncias*), podrían ser mencionados como dos de las iniciativas.

## Resumen de las Propuestas de acción

Con el fin de garantizar la aplicación de la nueva ley de contratación pública, México podría tomar las medidas siguientes:

### ***Preservar la integridad pública a través de normas generales de conducta y garantías específicas para la contratación***

- México debe asegurar que disposiciones específicas, relacionadas con las contrataciones públicas, sean incluidas en los códigos de las secretarías competentes individuales, las cuales deben actualizar los códigos de su propio organismo conforme al nuevo Código de Ética y Reglas de Integridad.
- En relación con su Protocolo de Contrataciones Públicas, México podría adoptar un enfoque basado mayormente en valores, en lugar de enfatizar los controles, eliminando los requisitos del Protocolo de grabaciones sistemáticas de audio y video de las conversaciones y proporcionando una orientación más clara, para los funcionarios de contrataciones, sobre cómo manejar situaciones de conflictos de interés.
- Mientras que el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones es un primer paso positivo para identificar los funcionarios involucrados en el proceso de contratación pública, México ahora debe obtener un mayor provecho de este registro para mejor identificar los riesgos para la integridad en esta área.

### ***Apoyar la implementación de nuevas normas de integridad con la necesaria concientización y con las iniciativas de desarrollo de capacidades.***

- México debe garantizar la aplicación de nuevas iniciativas, como el Protocolo de Contrataciones Públicas y el Registro de Servidores Públicos que Intervienen en Contrataciones, por medio de estrategias de comunicación adecuadas y de asesoramiento a la medida.
- México debe fomentar más la cultura de integridad entre los profesionales de contratación, mediante el desarrollo de una estrategia clara de capacidades de integridad y aplicando programas de capacitación a la medida para los funcionarios de contratación pública.
- Con el fin de preservar la integridad pública, México debe dar hacer públicas las estrategias de administración de riesgos e incrementar la concientización y conocimientos de la fuerza laboral, y de otros actores, de la contratación pública acerca de las estrategias de administración de riesgos.

### ***Garantizar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo el proceso adecuado de denuncia y sanción***

- México podría considerar fortalecer el carácter oportuno y confiable de su sistema de revisión y remediación, para garantizar que las decisiones de contratación puedan ser impugnadas y posible casos de corrupción denunciados.

- México debe garantizar un sistema de sanciones eficaces y aplicables para contrataciones gubernamentales y del sector privado, en relación a los procesos de contratación pública.

### ***Incrementar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública***

- México debe continuar garantizando un grado adecuado de transparencia en el sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de contratación, utilizando y desarrollando aún más el sistema de contratación electrónica CompraNet.
- México debe garantizar la integración de la futura plataforma electrónica nacional del SNA con el sistema de contratación electrónica CompraNet para evitar traslapes y permitir cotejar los datos de la contratación pública con otras informaciones relevantes.
- México necesita trabajar hacia la implementación de la Norma de Datos de Contratación Abiertos en la contratación pública, conforme a los compromisos asumidos por el Presidente de México en 2015 y 2016.

### ***Fomentar la concertación transparente y eficaz con las partes interesadas***

- México debe comprometerse más con el sector privado para disminuir los riesgos de corrupción, en el marco de la contratación pública, por medio de la correcta aplicación de los acuerdos de cooperación con dicho sector, así como con las declaraciones de integridad y con el Manifiesto.
- México necesita asegurar que los diálogos con los proveedores y asociaciones empresariales estén sujetos a la debida imparcialidad, transparencia y garantía de integridad, evitando las reuniones de aclaraciones cara a cara en el proceso de licitación.
- México debe seguir brindando oportunidades para la participación directa de los actores externos pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, reforzando la eficacia de su programa de testigos sociales.

## **Notas**

- 1 Al parecer, México está considerando introducir pruebas de polígrafo. Debido al creciente escepticismo acerca de su validez (la mayoría de psicólogos y otros científicos están de acuerdo en que no hay una base suficiente para la validez de las pruebas de polígrafo.” [www.apa.org/research/action/polygraph.aspx](http://www.apa.org/research/action/polygraph.aspx)) y a las consecuencias negativas potenciales, como se explica en las secciones subsiguientes, México debe reconsiderar introducir esta medida, ajustando cuidadosamente sus posibles costos y beneficios.
- 2 <http://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>.



## Referencias

- Anechiarico, F. & Jacobs, J.B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press.
- Charness, G and M. Sutter (2012), “Groups Make Better Self-Interested Decisions”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26/3, pp. 157–76.
- Falk, A., & Kosfeld, M. (2006). The Hidden Costs of Control. *The American Economic Review*, 96(5), 1611-1630.
- Government of South Australia (2016), Procurement Management Framework. Confidentiality and Conflict of Interest, PR115, [http://dpti.sa.gov.au/\\_data/assets/word\\_doc/0016/162322/PR115\\_Confidentiality\\_and\\_Conflict\\_of\\_Interest\\_-\\_Procurement\\_Procedure.docx](http://dpti.sa.gov.au/_data/assets/word_doc/0016/162322/PR115_Confidentiality_and_Conflict_of_Interest_-_Procurement_Procedure.docx) (Consultado el Junio 2016).
- Hjelmeng, E. and T. Soreide (2014), “Debarment in Public Procurement: Rationales and Realization”, in G.M. Racca and C. Yukins, *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, [www.researchgate.net/publication/265550163\\_Debarment\\_in\\_Public\\_Procurement\\_Rationales\\_and\\_Realization](http://www.researchgate.net/publication/265550163_Debarment_in_Public_Procurement_Rationales_and_Realization).
- Lambsdorff, J. (2015), *Preventing Corruption by Promoting Trust – Insights from Behavioral Science*. University of Passau, Diskussionsbeitrag Nr. V - 69 – 15.
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm](http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm).
- OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf).
- OECD (2016b), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OECD (2016c), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- OECD (2016d), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.
- OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- OECD (2015b), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris. [www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf).
- OECD (2015c), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>.

- OECD (2015d), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico – A Secretariat Analytical Report on Compliance with OECD Standards of Procurement Legislation, regulations and Practices in CFE*, OECD, Paris.  
[www.oecd.org/daf/competition/FightingBidRigging-Mexico-CFE-Report-2015.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/FightingBidRigging-Mexico-CFE-Report-2015.pdf).
- OECD (2015e), *Strengthening Regulation and Economic Competition in Public Procurement in Mexico: A Report of Best Practices in Local Public Procurement in Five Mexican States*, OECD, Paris (informe aún no publicado).
- OECD (2015f), *High-level principles for integrity, transparency and effective control of major events and related infrastructures* [www.oecd.org/gov/ethics/High-Level\\_Principles\\_Integrity\\_Transparency\\_Control\\_Events\\_Infrastructures.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/High-Level_Principles_Integrity_Transparency_Control_Events_Infrastructures.pdf)
- OECD (2013), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>.
- OECD (2009a), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.
- OECD (2009b), *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris.  
[www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm)
- OECD-World Bank Institute (2006), *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries*, The World Bank, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264040052-en>.
- Schikora, Jan. 2010. Bringing the Four-Eyes-Principle to the Lab. Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2010, [www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37465](http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37465), Consultado el 29 noviembre 2015.
- Schulze, G.G. & Frank, B. (2003), *Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility*. *Economics of Governance*, 4, pp.143–160.
- Thacher Associates (2013), *Tappan Zee Hudson River Crossing Project; Report of the Independent Procurement Integrity Monitor*, [www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf](http://www.newnybridge.com/documents/int-monitor-report.pdf).
- World Bank (2016), *Benchmarking Public Procurement (BPP): Mexico*, World Bank, Washington, [http://bpp.worldbank.org/data/exploreconomies/mexico/2016#bpp\\_plc](http://bpp.worldbank.org/data/exploreconomies/mexico/2016#bpp_plc).

### Referencias adicionales de interés

- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal [www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm) (Consultado el 21 Octubre 2016).
- Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prorrogos de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, DOF 20-08-2015  
[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015) (Consultado el 24 Octubre 2016).

- Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, DOF-20-08-2015 [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, 28 Mayo 2009 (Consultado el 24 diciembre 2016).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, DOF 10-11-2014 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_101114.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, LOPSRM, DOF 13-01-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56\\_130116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Ley Federal Anti-Corrupción en Contrataciones Públicas, DOF 11-06-2012 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFACP\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFACP_180716.pdf) Consultado el 24 Octubre 2016.
- Commitments of the Government of Mexico to the London Anti-Corruption Summit, 2016 [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522966/Mexico.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522966/Mexico.pdf) (Consultado el 20 Octubre 2016) and Mexico Country Plan: Implementing Anti-Corruption Commitments on Transparency in Public Procurement.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, LFRASP, DOF 18-12-2015 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_180716.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 09-05-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf) (Consultado el 26 Octubre 2016).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf) (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Datos Abiertos del Gobierno de la República (Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) <http://datos.gob.mx/busca/organization/gacm> (Consultado el 24 Octubre 2016).
- Registro de Servidores públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contrataciones públicas, el otorgamiento de licencias, permisos, concesiones y autorizaciones, así como en la enajenación de bienes muebles de la administración pública federal y en la asignación y emisión de dictámenes en materia de avalúos y justipreciación de rentas <http://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf> (Consultado el 24 Octubre 2016).

## *Anexo 8.1.*

### **Los principios de integridad, rendición de cuentas, transparencia y participación de la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública de la OCDE (2015)**

#### **El Principio de Integridad**

**RECOMIENDA** que los Adherentes preserven la integridad del sistema de contratación pública, mediante normas generales y salvaguardas específicas de contratación.

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Exigir estándares elevados de integridad para todos los interesados en el ciclo de contratación.** Podrían ampliarse (p. ej. a través de pactos de integridad) las normas plasmadas en marcos de integridad o códigos de conducta aplicables a los empleados del sector público (como en la gestión de conflictos de interés, divulgación de información u otras normas de conducta profesional).

**ii) Implementar herramientas generalizadas de integridad en el sector público y adaptarlas a los riesgos específicos del ciclo de contratación, según sea necesario** (p. ej. los riesgos mayores intensificados en la interacción público-privada y en la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública).

**iii) Desarrollar programas de capacitación en materia de integridad para el personal de contratación,** tanto público como privado, para crear conciencia sobre los riesgos para la integridad, tales como corrupción, fraude, colusión, y discriminación, para desarrollar el conocimiento sobre las formas de contrarrestar estos riesgos y para promover una cultura de integridad para evitar la corrupción.

**iv) Desarrollar requisitos para controles internos, medidas de cumplimiento y programas anticorrupción para proveedores, incluyendo el monitoreo apropiado.** Los contratos públicos deben contener garantías de "sin corrupción" y medidas para verificar la veracidad de las garantías de los proveedores en el sentido de que no han participado, y no participarán, en actos de corrupción en relación con el contrato. Tales programas también deben exigir transparencia en la cadena de suministro apropiada, para luchar contra la corrupción en los subcontratos, y deben exigir requisitos de capacitación en materia de integridad para el personal del proveedor.

#### **El principio de rendición de cuentas**

**RECOMIENDA** que los Adherentes apliquen mecanismos de supervisión y control para apoyar la rendición de cuentas en todo el ciclo de contratación pública, incluyendo procesos adecuados de denuncia y sanciones.

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Establecer líneas claras de supervisión del ciclo de contratación pública** para garantizar que las cadenas de responsabilidad sean claras, que los mecanismos de supervisión hayan sido creados y que los niveles de autoridad designados para la aprobación de los gastos y la aprobación de hitos clave en la contratación estén bien definidos. Las reglas para justificar y aprobar las excepciones a los procedimientos de contratación pública deberán ser integrales y claras, como en los casos de limitar a la competencia.

**ii) Desarrollar un sistema de sanciones eficaces y aplicables** para los participantes en las contrataciones del gobierno y del sector privado, proporcionales a la gravedad de la infracción, para una disuasión adecuada, sin crear temor indebido a las consecuencias o aversión al riesgo en el personal de contratación o en la comunidad de proveedores.

**iii) Manejar las quejas de manera justa, oportuna y transparente** mediante el establecimiento de cursos de acción eficaces, para desafiar las decisiones de contratación, corregir los defectos, evitar irregularidades y fomentar la confianza de los licitantes, incluyendo a competidores extranjeros, en la integridad e imparcialidad del sistema de contratación pública. Una revisión independiente y reparaciones adecuadas son aspectos claves adicionales de un sistema de quejas eficaz.

**iv) Garantizar que los controles internos (incluyendo controles financieros, de auditoría interna y de gestión), y los controles externos y auditorías, estén coordinados, dotados de los recursos suficientes e integrados, para asegurar:**

1. El monitoreo del funcionamiento del sistema de contratación pública.
2. Informes confiables, cumplimiento de las leyes y regulaciones, y canales claros para reportar, a las autoridades competentes, sospechas creíbles de violaciones a dichas leyes y reglamentos, sin temor a represalias.
3. La aplicación consistente de leyes de contratación, normas y políticas.
4. Una reducción en la duplicación y una supervisión adecuada, conforme a decisiones nacionales; y
5. Evaluación ex-post independiente y, en su caso, informar a los organismos de supervisión correspondientes.

### **El principio de transparencia**

**RECOMIENDA** que los Adherentes garanticen un grado adecuado de transparencia del sistema de contratación pública, en todas las etapas del ciclo de compras.

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Promover el trato justo y equitativo a los proveedores potenciales, proporcionando un grado adecuado y oportuno de transparencia en cada fase del ciclo de contratación pública**, teniendo en cuenta las necesidades legítimas de protección de secretos comerciales, información propietaria y otras preocupaciones de privacidad, así como la necesidad de evitar información que pueda ser utilizada por proveedores interesados para distorsionar la competencia en el proceso de contratación. Adicionalmente, se debe requerir de los proveedores la transparencia apropiada en las relaciones de subcontratación.

**ii) Permitir libre acceso, a la información de contrataciones públicas, mediante un portal en línea, para todos los interesados, incluyendo proveedores potenciales nacionales y extranjeros, sociedad civil y público en general**, en particular en lo relacionado con el sistema de contratación pública (p. ej. marcos institucionales, leyes y reglamentos), la contratación específica (previsiones de contratación, concursos, avisos de adjudicación) y el desempeño del sistema de contratación pública (p. ej. pruebas comparativas, monitoreo de resultados). Los datos publicados deben ser significativos, para ser utilizados por los interesados.

**iii) Asegurar la visibilidad del flujo de fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación pública** para permitir (i) a los interesados, a entender las prioridades y gastos del gobierno, y (ii) a los responsables de formular políticas, organizar estratégicamente las contrataciones.

### **El principio de participación**

**RECOMIENDA** que los Adherentes promuevan la participación transparente y eficaz de las partes interesadas

Con este fin, los Adherentes deben:

**i) Desarrollar y seguir un proceso estándar al formular cambios en el sistema de contratación pública**. Este proceso estándar debe promover las consultas públicas, solicitar comentarios del sector privado y de la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la fase de consulta y explicar las opciones seleccionadas, todo de manera transparente.

**ii) Entablar diálogos transparentes, y de manera regular, con proveedores y asociaciones empresariales, para presentar objetivos de contratación pública y asegurar una correcta comprensión de los mercados**. Una comunicación efectiva debe ser llevada a cabo, para ofrecer a los proveedores potenciales una mejor comprensión de las necesidades del país y proporcionar a los compradores del gobierno la información necesaria para desarrollar bases de licitación más eficaces, al tener una mejor comprensión de las capacidades del mercado. Estas interacciones deben estar sujetas a la equidad, transparencia y garantías de integridad, las cuales varían dependiendo de si un proceso activo de adquisición está en marcha. Estas interacciones también deben adaptarse para que las empresas extranjeras participantes en las licitaciones reciban información transparente y eficaz.

**iii) Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas pertinentes** en el sistema de contratación, con el fin de mejorar la transparencia y la integridad, asegurando un control adecuado, siempre que, en el proceso de contratación, sean mantenidas la confidencialidad, la igualdad de trato y otras obligaciones legales

*Fuente:* OECD (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris.

[www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf)



## *Capítulo 9.*

### **Plan de acción de México para poner en marcha las recomendaciones del Estudio sobre Integridad de la OCDE**

Con el fin de avanzar en la puesta en marcha de las recomendaciones propuestas por la OCDE en el Estudio de Integridad, la OCDE y la Secretaría de la Función Pública (SFP) de México han convenido conjuntamente en un **Plan de Acción**, con cuatro temas centrales como prioridades inmediatas:

- Fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz.
- Fomentar una cultura de integridad en el sector público y en la sociedad.
- Fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción.
- Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno.

Cada una de estas áreas prioritarias incluye una o más propuestas de acción, con iniciativas concretas que han sido asignadas a las instituciones responsables, en el contexto de la nueva arquitectura institucional del Sistema Nacional Anticorrupción.

Este Plan de Acción constituye la hoja de ruta que permita al gobierno de México concentrar esfuerzos y vislumbrar una agenda integral que favorezca la integridad. En efecto, los Planes de Acción han demostrado ser útiles a los gobiernos en priorizar objetivos clave de reforma, secuenciar y planear recursos, y establecer comunicación con las partes interesadas.

Asimismo, el Plan de acción constituirá la base para un posterior Informe de Avance de la OCDE, a ser publicado en la primavera de 2018, el cual presentará un balance de los logros alcanzados en la puesta en marcha de las reformas, incluyendo recomendaciones de la OCDE, e identificará las barreras potenciales a la implementación.

### ***Fortalecer los mecanismos institucionales para la coherencia y la cooperación eficaz.***

#### **Propuestas de acción: Garantizar la aplicación efectiva de las reformas de los nuevos Sistemas Nacionales y Locales Anticorrupción**

<b>Acciones específicas</b>	<b>Principal(es) entidad(es) responsable(s)</b>
Incorporar iniciativas del Plan de Acción Anticorrupción Nacional en estrategias nacionales clave (incluyendo, pero no limitado a, los siguientes: Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia de Gobierno Abierto, Estrategia Digital Nacional, Estrategia Nacional de Cultura Cívica, Estrategia de Seguridad Nacional, etc.)	Comité Coordinador del SNA
Establecer grupos de trabajo intergubernamentales e intersectoriales específicos para el diseño del Plan de Acción Nacional, así como una permanente coordinación para la implementación de iniciativas del Plan de Acción	Comité Coordinador del SNA
Establecer Grupo(s) de Trabajo específico(s), al interior del Comité de Participación Ciudadana, para representantes del sector privado y otras cuestiones sectoriales	Comité de Participación Ciudadana del SNA
Asignar recursos financieros y humanos suficientes, y apoyar a los comités coordinadores, nacional y locales, y organismos de apoyo	Legislaturas Federales y Estatales Comité Coordinador del SNA
Monitoreo y evaluación del cumplimiento de la nueva legislación de los Sistemas Anticorrupción Nacional y Locales por parte de los organismos del sector público y los Estados (es decir, observatorio o índice o indicadores publicados, conforme a las buenas prácticas internacionales)	Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA
Considerar la revisión sistemática de mapas de riesgo y planes de gestión de riesgo de los organismos, para garantizar su alineación con los Planes de Acción Nacional y Locales	Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA
Ampliar recursos a los mecanismos existentes de coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno (como CPCE-F, ASOFIS, etc.)	Legislaturas Federales y Estatales Comité Coordinador del SNA Sistema Nacional de Fiscalización (incluyendo SFP y ASF) CONAGO CONAMM
Garantizar la interoperabilidad de las bases de datos que conforman la Plataforma Digital Nacional y de la estrategia para aprovechar la plataforma en el análisis de riesgos a la integridad	Comité Coordinador del SNA
Asegurar particularmente la integración de la información de CompraNet a la Plataforma Digital Nacional para evitar traslapes y permitir cotejar los datos de contratación pública con otras informaciones relevantes	Comité Coordinador del SNA Alianza para las Contrataciones Abiertas y Grupos de Trabajo de Multiactores Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Unidad de Política de Contrataciones Públicas



**Propuestas de acción: Fortalecer los mecanismos institucionales del sector público federal para dar un mejor apoyo al diseño e implementación de políticas de integridad**

<b>Acciones específicas</b>	<b>Principal(es) entidad(es) responsable(s)</b>
Actualizar y ampliar la estrategia de integridad del sector público	SFP  Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Transformar a los comités de ética existentes en órganos con personal permanente y funciones únicamente de prevención	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Crear una red de unidades de ética y puntos de contacto, en toda la función pública federal, para propiciar el intercambio de buenas prácticas e identificar obstáculos comunes a la reforma	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Incorporar consideraciones de integridad en las políticas de RH – desde reclutamiento, pasando por capacitación y evaluación del desempeño, y hasta separación	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés  Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF
Pruebas piloto de comités de gestión de riesgos para mejorar la relevancia y calidad de mapas y planes de riesgo de los organismos	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública  Unidad de Auditoría Gubernamental
Pruebas piloto de servicios compartidos de auditoría o comités independientes de auditoría, como un medida para fortalecer la independencia de la función de auditoría interna en el sector público	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública  Unidad de Auditoría Gubernamental
Esclarecer el papel de las unidades de asuntos internos en investigaciones disciplinarias y asegurar que unidades de responsabilidades tengan un rol de liderazgo en las investigaciones	Comité Coordinador del SNA

## *Fomentar una cultura de integridad en el sector público y, de manera más amplia, en la sociedad*

### Propuestas de acción: Fortalecer el marco jurídico y normativo de ética y manejo de conflictos de interés para servidores públicos

Acciones específicas	Entidad(es) responsable(s)
Simplificar los valores incluidos en el nuevo Código de Ética y asegurar que quede en claro su vinculación con las sanciones	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Revisar el Protocolo para los funcionarios de contratación pública, particularmente los elementos relativos a vigilancia y gestión de conflictos de interés, para adoptar un enfoque basado principalmente en valores	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Unidad de Política de Contrataciones Públicas Unidad de Normatividad Contrataciones Públicas
Separar el Código de Ética de las Reglas de Integridad, conformando este último la base de una nueva Guía o Manual	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Adoptar un enfoque basado en el consenso para el diseño de los respectivos Códigos de Conducta de las secretarías competentes y organismos del sector público, asegurando una consideración especial para los puestos de alto riesgo (tales como los de funcionarios responsables de la contratación pública)	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Comités de Ética de las Dependencias y Entidades de la APF
Actualizar las Directrices para la Prevención y Gestión de Conflictos de Interés y distinguir las políticas de conflictos de interés de las políticas referentes a la presentación de declaración patrimonial	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
Actualización y comunicación de la política de aceptación y declaración de regalos	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Garantizar la efectiva verificación y auditoría de las declaraciones patrimoniales según criterios predeterminados de riesgo, incluyendo la verificación cruzada de información contra otras bases de datos (por ejemplo, pero no limitado a, el registro de funcionarios de contratación pública, las bases de datos fiscales, etc.)	Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

**Propuestas de acción: Crear una cultura en la cual los denunciantes puedan reportar irregularidades o corrupción sin temor a represalias**

<b>Acciones específicas</b>	<b>Principal(es) Entidad(es) responsable(s)</b>
Reformar la legislación para garantizar la protección de denunciantes al prohibir explícitamente la separación del cargo u otro tipo de represalias, especificando las circunstancias bajo las cuales se concede la protección, y la trasladando la carga de la prueba al empleador para justificar un despido.	Comité Coordinador del SNA Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
Reformar los códigos administrativos, civiles y penales para garantizar castigo y sanciones para quienes ejerzan represalias contra denunciantes y reparaciones para denunciantes víctimas de represalias	Comité Coordinador del SNA
Diversificar y formalizar canales de reporte para denunciantes de irregularidades o corrupción, y comunicar claramente estas opciones y procedimientos	Comité Coordinador del SNA
Desarrollar la capacidad de los órganos de administración y control interno para proteger los derechos de los denunciantes, incluidos el derecho al anonimato y la confidencialidad	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública Unidad de Auditoría Gubernamental
Crear conciencia entre servidores públicos, y público en general, sobre los derechos de los denunciantes, así como su deber de reportar irregularidades o corrupción	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF
Evaluar la efectividad del régimen de denuncias y publicar sus resultados de manera oportuna	Comité Coordinador del SNA

<b>Propuestas de acción: Crear consenso y capacidades, así como promover el comportamiento ético en la sociedad</b>	
<b>Acciones específicas</b>	<b>Principal(es) entidad(es) responsable(s)</b>
Ampliar los programas de concientización y capacitación para servidores públicos, así como para el público en general, acerca de las nuevas Reglas de Integridad, Códigos de Conducta y Normas de Conflictos de Interés	Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA  Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Ampliar la concientización para cargos especializados en riesgo (p. ej. contratación pública) acerca de las nuevas Reglas de Integridad, Códigos de Conducta y Normas de Conflictos de Interés	Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA  Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés  Comités de Ética de las Dependencias y Entidades de la APF
Ampliar la capacitación especializada en las nuevas políticas de integridad para cargos de alto riesgo (tales como funcionarios de contratación pública, funcionarios de Hacienda y Aduanas, orden público, etc.)	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés  Comités de Ética de las Dependencias y Entidades de la APF
Diseño y pruebas piloto de políticas dirigidas a servidores públicos, ciudadanos y empresas, basadas en ciencias del comportamiento, para promover la integridad	Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA  Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés  Comités de Ética de las Dependencias y Entidades de la APF
Establecer campañas de concientización y educación, para ciudadanos y empresas, acerca de los valores de la integridad y sus beneficios para la sociedad	Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana del SNA  Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés  Secretaría de Educación
Incorporar lecciones de integridad en el plan de nacional estudios para alumnos de primaria y secundaria, p. ej. mediante la ampliación del actual programa PNCE	Secretaría de Educación
Capacitar a maestros y padres de familia para impartir mejores clases de integridad, como parte del programa PNCE	Secretaría de Educación
Implementar acuerdos de cooperación con los actores del sector privado, así como las declaraciones de integridad con el fin de disminuir los riesgos de corrupción en el marco de la contratación pública	Unidad de Política de Contrataciones Públicas  Unidad de Normatividad Contrataciones Públicas  Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial
Desarrollar oportunidades para la participación directa de los actores externos pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, en los procesos de contratación pública y reforzando la eficacia de su programa de testigos sociales.	Unidad de Política de Contrataciones Públicas  Unidad de Normatividad Contrataciones Públicas

***Fortalecer las líneas de defensa del sector público contra la corrupción.***

**Propuestas de acción: Mejorar la identificación y mitigación de riesgos de integridad, como el fraude y la corrupción, en organismos del sector público**

<b>Acciones específicas</b>	<b>Principal(es) entidad(es) responsable(s)</b>
Ampliar esfuerzos de desarrollo de capacidades en gestión de riesgos, para gerentes de línea, Oficialías Mayores y miembros de COCODIs, con especial atención a los riesgos de integridad	Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización  Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública  Unidad de Auditoría Gubernamental
Ampliar la capacitación más especializada en gestión de riesgos para aquellas funciones que representen un riesgo particularmente alto, incluyendo contratación pública, auditoría, gestión financiera, etc.	Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización  Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública  Unidad de Auditoría Gubernamental  Unidad de Política de Contrataciones Públicas
Pruebas piloto de técnicas de análisis de datos para mejor identificar y gestionar los riesgos a la integridad del sector público	Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización  Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública  Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
Evaluar planes y mapas de riesgo de los organismos y compartir buenas prácticas en todo el sector público, para incentivar una mayor apropiación y planes de riesgo de calidad	Grupo de Trabajo en Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización  Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública  Unidad de Auditoría Gubernamental

**Propuestas de acción: Fortalecer las funciones de control interno y auditoría en el sector público**

<b>Acciones específicas</b>	<b>Principal(es) entidad(es) responsable(s)</b>
Ampliar los esfuerzos de concientización y de desarrollo de capacidades, dirigidos a mandos medios y superiores, para promover una mayor aplicación de los controles internos y aumentar el conocimiento acerca del valor de tales controles para los objetivos estratégicos y de negocios de sus propios organismos	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública Unidad de Auditoría Gubernamental
Revisar la metodología de autoevaluación para que las organizaciones evalúen sus sistemas de control interno y de gestión de riesgos, y establecer valoraciones de "segundo nivel" sobre dichas evaluaciones	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública Unidad de Auditoría Gubernamental
Incorporar las políticas de control interno en las organizaciones a través de vínculos más sólidos con la asignación de presupuesto y las políticas de recursos humanos (tales como las correspondientes a reclutamiento y evaluación de desempeño)	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública Unidad de Auditoría Gubernamental
Profesionalizar la función de auditoría interna con certificación estandarizada y programas de capacitación	Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública Unidad de Auditoría Gubernamental Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF

***Hacer cumplir el marco de integridad para efectos de disuasión y de mayor confianza en el gobierno.*****Propuestas de acción: Garantizar la implementación eficaz del nuevo régimen disciplinario administrativo**

<b>Acciones específicas</b>	<b>Principal(es) entidad(es) responsable(s)</b>
Esclarecer los procedimientos de coordinación para el seguimiento de casos, particularmente para faltas graves, entre la SFP, las unidades responsables de las secretarías competentes, los tribunales administrativos y el fiscal especializado anticorrupción para evitar duplicación y fragmentación	Comité Coordinador del SNA
Establecer acuerdos interinstitucionales u otros mecanismos para garantizar el intercambio eficaz de información entre entidades gubernamentales, a efecto de llevar a cabo investigaciones administrativas disciplinarias	Comité Coordinador del SNA Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial Dirección General de Denuncias e Investigaciones
Esclarecer los requisitos de declaración patrimonial y de intereses para Jueces y otro personal del Tribunal, y garantizar una mayor transparencia del Código de Conducta del Tribunal, las políticas de manejo de conflictos de interés y el funcionamiento del Consejo de la Judicatura	Comité Coordinador del SNA Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés Consejo de la Judicatura

Acciones específicas	Principal(es) entidad(es) responsable(s)
Monitorear y evaluar el funcionamiento del régimen administrativo disciplinario para garantizar la aplicación efectiva de la nueva legislación y para asegurar la integridad del nuevo régimen	<p>Comité Coordinador del SNA</p> <p>Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés</p> <p>Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial</p>
Estudiar la posibilidad de nuevos mecanismos para la aplicación de multas y sanciones económicas, como descuentos automáticos a sueldos y pensiones	<p>Comité Coordinador del SNA</p> <p>Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés</p> <p>Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial</p>
Ampliar esfuerzos de desarrollo de capacidades para las Unidades de Responsabilidades y otro personal de investigación, incluyendo, pero no limitado a, la auditoría forense	<p>Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés</p> <p>Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF</p> <p>Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial</p> <p>Dirección General de Denuncias e Investigaciones</p>
Ampliar la concientización y desarrollo de capacidades para mandos medios y superiores acerca del nuevo régimen disciplinario y el rol que desempeñan en su implementación efectiva	<p>Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés</p> <p>Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial</p> <p>Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF</p>
Ampliar los esfuerzos para desarrollar capacidades y garantizar recursos suficientes para los tribunales (a nivel nacional y local) dados los mandatos cada vez mayores	<p>Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés</p> <p>Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial</p> <p>Tribunal Federal de Justicia Administrativa</p>
Mejorar la eficacia y puntualidad del sistema de revisión y las medidas correctivas en decisiones de contratación pública	<p>Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública</p> <p>Unidad de Normatividad Contrataciones Públicas</p> <p>Unidad de Política de Contrataciones Públicas</p>
Depurar y actualizar periódicamente la lista de proveedores sancionados	<p>Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas</p>

## **ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)**

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.



## Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Estudio de la OCDE sobre integridad en México

## ADOPTANDO UNA POSTURA MÁS FIRME CONTRA LA CORRUPCIÓN

Esta serie de estudios nacionales e internacionales se concentra en acciones gubernamentales dedicadas a aumentar la eficiencia, eficacia, e innovación del sector público, y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las publicaciones en esta serie se enfocan en temas como el gobierno abierto, la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público, la gestión de riesgos, el comercio ilícito, las instituciones de auditoría, y la reforma del servicio civil. Los estudios dedicados a las prácticas en un país específico evalúan la capacidad de la administración pública para alcanzar los objetivos del gobierno y enfrentar los retos actuales y futuros. Al analizar cómo funciona la administración pública de un país, estos estudios se centran en la cooperación interdepartamental, las relaciones entre los niveles de gobierno y con los ciudadanos y las empresas, la innovación y la calidad de los servicios públicos, y el impacto de la tecnología de la información en las actividades del gobierno y su interacción con las empresas y los ciudadanos.

El *Estudio de la OCDE sobre integridad en México* es uno de los primeros estudios en aplicar la nueva Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017). En el Estudio se evalúa: i) la coherencia y la amplitud del sistema de la integridad pública; ii) hasta qué punto las nuevas reformas de México inculcan una cultura de integridad en la sociedad y el sector público; y iii) la eficacia de mecanismos cada vez más estrictos de rendición de cuentas. Además, el Estudio incluye un enfoque sectorial en la contratación pública, una de las mayores áreas de gasto gubernamental en el país y una área de actividad gubernamental de alto riesgo para el fraude y la corrupción. El estudio ofrece varias propuestas para fortalecer los arreglos institucionales y mejorar la coordinación vertical y horizontal, colmar las lagunas aún existentes en los diversos marcos legales y políticos, inculcar los valores de integridad y asegurar la sostenibilidad de las reformas.

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) para más información.

