

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México

RECUPERANDO LA CONFIANZA A TRAVÉS
DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Estado de Coahuila, México

RECUPERANDO LA CONFIANZA A TRAVÉS
DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD

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 el Estado de Coahuila, México: Recuperando la confianza a través de un sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264283114-es>

ISBN 978-92-64-28310-7 (impresa)
ISBN 978-92-64-28311-4 (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.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: 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. 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 o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

Tras desarrollar uno de los marcos de transparencia más avanzados entre los estados de México, Coahuila afronta ahora una oportunidad histórica de trascender el tema de la transparencia y establecer un sistema integral y coherente de integridad. En julio de 2017, el estado mexicano de Coahuila adoptó una reforma para crear su Sistema Anticorrupción, basado en el Sistema Nacional Anticorrupción de México. Dicho sistema será esencial para aportar una respuesta sostenible a los riesgos locales de corrupción y para impulsar el crecimiento económico estatal sostenido hacia la inclusión y la cohesión social.

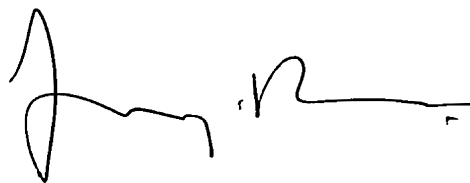
Si bien la reforma por sí sola constituye una parte fundamental de un nuevo enfoque estratégico para combatir la corrupción, la etapa actual de implementación cobra similar importancia. De hecho, plantea diversos retos comunes entre los estados que experimentan cambios semejantes. Para poner en marcha la reforma, es necesario que Coahuila cree nuevas instituciones y enmiende o adopte una legislación secundaria. Sin embargo, ante todo, la etapa de implementación requiere que Coahuila construya una cultura de integridad en el interior del gobierno, el sector privado y la sociedad en su conjunto, demostrando así a los ciudadanos la determinación del gobierno estatal de hacer frente a la corrupción de manera firme y generalizada.

La confianza en el gobierno se forja en los niveles locales y subnacionales del país, lo que incluye el estado de Coahuila y sus municipios. Las autoridades locales asumen responsabilidades de gran relevancia y prestan una amplia gama de servicios públicos que implican una alta exposición al público; tal es el caso de la gestión del agua, el alumbrado, los residuos, los mercados y las calles. Escándalos ocurridos en el pasado han generado desencanto y pérdida de confianza entre los ciudadanos coahuilenses; datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía indican que 44% y 38% de su población creen que la corrupción es un fenómeno común en el gobierno estatal y en los municipios, respectivamente. Mediante la puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción, Coahuila puede reinstaurar la confianza en las instituciones públicas y, por tanto, mejorar la disposición de ciudadanos y del sector empresarial a apoyar las políticas públicas y contribuir al desarrollo económico sostenible y al Estado de derecho.

En este Estudio sobre Integridad se analiza el sistema de integridad de Coahuila y se presenta un conjunto de recomendaciones basadas en las mejores prácticas internacionales, de acuerdo con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017. Por una parte, en el Estudio se reconocen las áreas en las que se han tomado medidas significativas en años recientes. Estas medidas dieron paso a la creación de uno de los marcos de transparencia más avanzados del país, al establecimiento de normas de conducta para funcionarios públicos y un Manifiesto de No Conflicto de Intereses para los proveedores del gobierno estatal. Por otra parte, se identifican los retos clave que Coahuila afronta en lo que respecta a crear un sistema de integridad completo y eficaz. Tales retos incluyen establecer una coordinación eficaz con los municipios, desarrollar una cultura de integridad, conformar un marco de protección de denunciantes, e implantar y apuntalar el marco de control interno, con el fin de identificar y mitigar de mejor

manera los riesgos de corrupción. Si bien cada una de estas áreas tendrá que atenderse de forma diferente, de las recomendaciones aportadas en el Estudio se desprenden temas recurrentes. Por ejemplo, la necesidad de contar con un liderazgo más visible para poner en marcha los marcos ya existentes, así como con una colaboración más cercana con la sociedad civil para ahondar en la promoción del interés público. Además, se necesita más capacitación, orientación y asesoría, así como recursos técnicos y financieros adicionales para sostener la eficacia del nuevo sistema estatal de integridad.

Una expectativa creciente en todo el mundo es que los gobiernos locales participen en iniciativas nacionales anticorrupción. Al hacerlo, encaran limitaciones y retos que les exigen encontrar soluciones eficaces e innovadoras. Coahuila es la primera entidad subnacional en la que se realiza un Estudio de la OCDE sobre Integridad. En los meses y años por venir se comprobará si el estado asumirá el liderazgo necesario para hacer frente a los retos identificados en este Estudio, pero también para aprovechar las oportunidades que la puesta en práctica de un sistema que implica a todos los niveles de gobierno ofrece. Si bien el sólido marco de transparencia de Coahuila es un punto de arranque fundamental para esta tarea, la eficacia y el impacto real del nuevo sistema dependerá de su inclusión y de la capacidad del gobierno de arraigar una cultura de integridad entre sus funcionarios.



Luiz de Mello
 Director adjunto
 Dirección de Gobernanza Pública, OCDE

Agradecimientos

Bajo la dirección y supervisión de Rolf Alter, Director de Gobernanza Pública de la OCDE, y János Bertók, Jefe de la División de Integridad del Sector Público de la OCDE, este estudio fue coordinado por Jacobo Pastor García Villarreal, Especialista Senior en Políticas de Integridad y Compras, con el apoyo de Julio Bacio Terracino, Jefe Adjunto de la División de Integridad del Sector Público. Los autores de los capítulos son Felicitas Neuhaus, Giulio Ness y Jennifer Moreau.

Agradecemos los valiosos comentarios de Frédéric Boehm, Natalia Sandoval Peña, Jennifer Eddie y Gavin Ugale. La asistencia editorial corrió a cargo de Thibaut Gigou y Meral Gedik. Anaisa Goncalves, Pauline Alexandrov, Alpha Zambou y Edwina Collins proporcionaron asistencia administrativa.

La OCDE expresa su agradecimiento al gobierno del estado de Coahuila por su fructífera cooperación y liderazgo. En particular, la Organización agradece al Gobernador Rubén Moreira Valdez; al secretario de Fiscalización y Rendición de Cuentas, Carlos Eduardo Cabello Gutiérrez, y al ex secretario de Fiscalización y Rendición de Cuentas, Jorge Verástegui Saucedo, así como a todo el equipo y todos los departamentos del gobierno estatal de Coahuila que participaron en este proceso. La contribución de la Embajadora Mónica Aspe y de Maya Alejandra Camacho Dávalos, de la Delegación Permanente de México ante la OCDE, resultó un apoyo fundamental para la OCDE en este proyecto.

Este estudio forma parte de una serie de estudios sobre gobernanza pública en los países de la OCDE y del G20. Recibió valiosas aportaciones de funcionarios de alto rango de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI), de legisladores, cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil del estado; de las secretarías estatales de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR), Finanzas, Salud y Desarrollo Social, entre otros; asimismo, de los municipios de Torreón y Ramos Arizpe, que participaron en los debates en Saltillo, la capital del estado.

Este informe incluye información compartida durante dos talleres de la OCDE sobre ética pública y gestión de conflictos de interés, y sobre desarrollo de una estrategia de integridad; dichos talleres se celebraron del 7 al 8 de diciembre de 2016 y el 10 de julio de 2017, respectivamente, en Saltillo. Nuestro agradecimiento especial a la SEFIR y sus funcionarios por su apoyo en la organización y realización de los talleres.

La OCDE agradece también a los principales revisores que participaron en el debate interno: Christian Buske, Director Adjunto del Departamento de Capacitación y Educación del gobierno de Schleswig-Holstein, Alemania, y Cristian Picón, Investigador de la Universidad del Norte, Colombia.

El Centro de la OCDE en México, bajo la dirección de Roberto Martínez, y el personal responsable del área de publicaciones, en particular Alejandro Camacho, desempeñaron una función decisiva de coordinación del proceso editorial de la publicación en español.

Este documento fue aprobado por el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública de la OCDE (SPIO, por sus siglas en inglés) el 7 de abril de 2017 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública el 14 de julio de 2017. La preparación para su publicación correspondió al Secretariado de la OCDE.

Índice

Abreviaturas y acrónimos	13
Resumen ejecutivo	15
Capítulo 1. Hacia un sistema de integridad pública coherente e integral en Coahuila	19
Introducción	20
Fortalecer la coordinación institucional para la integridad	21
Demostrar compromiso político y administrativo para apoyar el sistema de integridad pública	34
Aumentar la legitimidad mediante una amplia participación en el sistema de las partes interesadas	38
Propuestas de acción	42
Bibliografía	44
Capítulo 2. Construir una cultura de integridad en el sector público en Coahuila	45
Introducción	46
Construir un marco legal y de política sobre ética pública y los conflictos de interés para asegurar la coherencia en toda la administración	46
Armonizar políticas y prácticas	51
Aumentar la concienciación y ofrecer capacitación	59
Fortalecer el sistema de declaración patrimonial	69
Garantizar el monitoreo y la evaluación eficaces	77
Propuestas de acción	82
Bibliografía	84
Capítulo 3. Garantizar la protección eficaz de los denunciantes en Coahuila ...	87
Introducción	88
Garantizar una protección eficaz para denunciantes	90
Asegurar una revisión eficaz y la investigación de denuncias	104
Fortalecer la concienciación	109
Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas	111
Propuestas de acción	112
Notas	114
Bibliografía	115

Capítulo 4. Fortalecer el marco de control interno y de gestión de riesgos de Coahuila	117
Introducción	118
Demostrar compromiso de alto nivel respecto a los objetivos de integridad y la gestión de riesgos	119
Resolver las brechas de implementación para una mejor gestión de riesgos	127
Fortalecer la presencia y el impacto de la auditoría interna en Coahuila	138
Propuestas de acción	143
Bibliografía	144
Capítulo 5. Aumentar la transparencia y la participación para una rendición de cuentas eficaz en Coahuila	147
Introducción	148
Aprovechar la información y los datos para consolidar instituciones más responsables	148
Aumentar la participación de las partes interesadas para promover la transparencia y el interés público	157
Propuestas de acción	166
Bibliografía	167
Capítulo 6. Contratación pública en Coahuila: salvaguardar la integridad y el valor por el dinero	169
Introducción: riesgos de corrupción en la contratación pública	170
Preservar la integridad pública mediante normas generales de conducta y herramientas específicas de gestión de riesgos en la contratación pública	173
Fomentar una cultura de integridad entre funcionarios de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil	183
Aumentar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública	190
Propuestas de acción	196
Bibliografía	198
Anexo I. Los principios de integridad, transparencia y participación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública (2015)	200
Capítulo 7. Plan de acción para poner en práctica las recomendaciones de la OCDE	203
Hacia un sistema de integridad pública coherente e integral	204
Construir una cultura de integridad en el sector público	206
Garantizar una protección eficaz para denunciantes	210
Fortalecer el marco de control interno y de gestión de riesgos	214
Mejorar la transparencia y la participación para una rendición de cuentas eficaz	216
Integridad en la contratación pública	217
de cuentas eficaz	216
Integridad en la contratación pública	217

Cuadros

1.1.	Instrumentos legales que deben reformarse o adaptarse para implementar el SNA en Coahuila	23
1.2.	Entidades que integran el SEAC	23
1.3.	Objetivos de gobernanza y estrategias del Plan de Desarrollo de Coahuila (2011-2017)	26
1.4.	Procedimientos administrativos que se perciben como los más corruptos y el nivel correspondiente de competencia administrativa en México	30
1.5.	Convenios para la cooperación vertical en Coahuila (a partir de julio de 2016)	31
1.6.	La composición del CAN (a partir de octubre de 2016)	42
2.1.	Legislación clave que regula las normas de conducta para funcionarios de la administración pública de Coahuila	51
2.2.	Tipos de verificaciones de declaraciones patrimoniales y de intereses ...	73
4.1.	Modelo de las Tres Líneas de Defensa	128
5.1.	Coahuila en las clasificaciones nacionales de transparencia	150
5.2.	Iniciativas de contraloría social en Coahuila	160
6.1.	Riesgos de corrupción relacionados con las diferentes etapas del ciclo de contratación pública	171
6.2.	Aprovechar el control interno durante el ciclo de contratación	181

Gráficas

1.1.	Proporción de encuestados que creen que la corrupción es “muy frecuente” en Coahuila, de acuerdo con la institución o sector, 2015	29
1.2.	Los sistemas anticorrupción locales afrontan la corrupción donde predomina más, “proporción de corrupción” del INEGI por nivel de gobierno y región	30
1.3.	Marco del Manejo de Rendición de Cuentas en Canadá	38
1.4.	Proceso de selección del Comité Ciudadano en la Ley del SEAC	39
2.1.	Valores centrales del servicio público declarados con frecuencia (2000 y 2009)	53
2.2.	Carta compromiso del Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza	61
2.3.	Publicación de las Normas de Integridad y Conducta de Nueva Zelanda	63
3.1.	Razones para no denunciar	89
3.2.	Protección legal para denunciantes del sector público en países de la OCDE	89
3.3.	Categorías de irregularidades que constituyen una denuncia protegida en países de la OCDE	93
3.4.	Países de la OCDE que brindan protección contra cualquier acción discriminatoria o represalia por parte del personal	97
4.1.	Normas Generales de Control Interno de Coahuila	119
4.2.	Ciclo de gestión de riesgos de acuerdo con la ISO 31000:2009	120
4.3.	Marco de gestión de riesgos de Coahuila	121

4.4.	Niveles de madurez en la integración de control interno y de gestión de riesgos	127
5.1.	Índice OURdata de la OCDE: Datos de Gobierno Abiertos, Útiles, Reutilizables, 2014*	152
5.2.	Visitas a los portales de transparencia en línea de Coahuila	161
6.1.	Los 12 principios integrados de la <i>Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública</i>	172
6.2.	Desarrollo de políticas y regulaciones específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE	174

Recuadros

1.1.	Actores de la integridad y la anticorrupción en Coahuila	21
1.2.	Reforma Nacional Anticorrupción de México	22
1.3.	Comisión Regional Anticorrupción de Piura (Perú)	27
1.4.	Funciones de la SEFIR relacionadas con la integridad y el combate a la corrupción	35
1.5.	Asegurar que los sistemas de integridad locales cumplan con la legislación nacional	36
1.6.	Actores interesados gubernamentales y no gubernamentales en las Comisiones Nacionales Anticorrupción: Colombia y Perú	41
2.1.	Personas de Contacto para la prevención de la corrupción en Alemania	48
2.2.	Canadá: Funcionarios de alto nivel para asuntos de valores y ética del servicio público y funcionarios de departamento para conflictos de interés y medidas posempleo	49
2.3.	Análisis de los valores del Servicio Público Australiano	53
2.4.	Código de Ética para Funcionarios Públicos en nivel Federal	54
2.5.	Guiar a los funcionarios públicos a enfrentar dilemas éticos en Australia	55
2.6.	Consulta para un código de conducta específico para una organización en Brasil	58
2.7.	Programa de Ética y Valores de Coahuila	62
2.8.	Catálogos de preguntas y respuestas en Alemania	64
2.9.	Programa de Capacitación en Ética de Brasil	66
2.10.	Capacitación en Dilemas en el gobierno flamenco (Bélgica)	66
2.11.	Declaraciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE	69
2.12.	Declaración jurada patrimonial obligatoria para algunos funcionarios en Argentina	72
2.13.	Autoridad Superior para la Transparencia en el Sector Público de Francia	74
2.14.	Monitoreo de la aplicación del Código de Ética de Polonia	77
2.15.	Elementos de los buenos indicadores de desempeño	80
3.1.	Protección a Denunciantes en Alberta	91
3.2.	Una definición detallada de las denuncias protegidas en el Reino Unido	93
3.3.	Protección integral en Corea	98

3.4.	La sección 425.1 del Código Penal canadiense que prohíbe represalias contra denunciantes	100
3.5.	Sanciones por represalias en Corea	100
3.6.	Recursos para denunciantes del sector público de Canadá	103
3.7.	Opciones para hacer una denuncia protegida de irregularidades en Canadá	105
3.8.	Oficina del Comisionado de Interés Público de Alberta	107
3.9.	Canales externos de denuncia en los estados alemanes	108
3.10.	Ejemplo de una declaración al personal que les asegura que no corren riesgo al exponer sus inquietudes	109
3.11.	Cambio de connotaciones culturales de “denunciante” y “denuncia”: el caso del Reino Unido	110
3.12.	Métodos de Estados Unidos para aumentar la concienciación por medio de la Ley de Mejora del Sistema de Protección al Denunciante (WPEA)	111
4.1.	Guía para la gestión de riesgos de corrupción en Nueva Gales del Sur (Australia)	122
4.2.	Marcos específicos de gestión de riesgos de fraude y corrupción: los ejemplos de Estados Unidos y Colombia	123
4.3.	Medidas clave orientadas al desarrollo de un ambiente no propicio para la corrupción	126
4.4.	Circular A-123 de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) de Estados Unidos: Responsabilidad de la Gerencia respecto al Control Interno	129
4.5.	Potenciar el control interno dentro del ciclo de gestión de Deming	130
4.6.	Guía práctica para la gestión de riesgos en Victoria (Australia) y Colombia	133
4.7.	Utilización del análisis de datos para la gestión de riesgos de corrupción	134
4.8.	Análisis de datos y datos compartidos para la gestión de riesgos de fraude y corrupción en el Reino Unido y Estados Unidos	136
4.9.	Órganos Internos de Control en el ámbito federal en México	138
4.10.	Fraude y corrupción: el papel de la auditoría interna	139
4.11.	Profesionalización y desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna	141
5.1.	El Sistema Nacional de Transparencia de México	149
5.2.	Principios Anticorrupción de Datos Abiertos del G20	152
5.3.	La plataforma “Vista de los Contratos” (<i>Vue sur les contrats</i>) de Montreal (Canadá)	154
5.4.	Portales de datos abiertos con herramientas de visualización en Italia	154
5.5.	El Portal de la Transparencia de España	157
5.6.	Principios rectores de la OCDE para la participación ciudadana en la formulación de políticas	158
5.7.	La Urna de Cristal de Colombia	161
5.8.	Participación pública en proyectos normativos en España	162
5.9.	Mecanismos de participación ciudadana para mejorar los portales de transparencia y datos abiertos	163
5.10.	Índices de transparencia local para las regiones y municipios de la República Eslovaca	165

6.1.	Contribución de los 12 principios de la Recomendación de la OCDE para Combatir la Corrupción.....	172
6.2.	Código de Ética y Reglas de Integridad de México: disposiciones relacionadas con la contratación pública.....	175
6.3.	Gestión del conflicto de Interés durante la evaluación de ofertas en Australia.....	177
6.4.	Ejemplos de banderas rojas para detectar la corrupción en la contratación pública.....	182
6.5.	Capacitación en integridad en Alemania.....	185
6.6.	Implementación de testigos sociales en el ámbito federal en México...	189
6.7.	El sistema federal contratación pública electrónica CompraNet.....	195

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Abreviaturas y acrónimos

ACFE	Asociación de Examinadores de Fraudes Certificados
AIC	Auditor Interno Certificado
ASEC	Auditoría Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Perú)
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNCLCG	Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (Colombia)
CNM	Comisión Nacional de Moralización (Colombia)
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
COSO	Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission
CPCE-F	Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación
CPCE-M	Comisión Permanente de Contralores Estado-Municipios
CRA	Comisiones Regionales Anticorrupción (Perú)
DNC	Encuesta de Detección de Necesidades de Capacitación
GAO	Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos
GRH	Gestión de Recursos Humanos
HATVP	Alta Autoridad para la Transparencia den la Vida Pública de Francia (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique)
HSP	Jefatura del Servicio Público (Polonia)
IARD	Programa de Reclutamiento y Desarrollo del Auditor Interno (Canadá)
ICA	Comisión Independiente Anticorrupción (New South Wales, Australia)
ICAI	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública
IIA	Institute of Internal Auditors
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LAACSEC	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
LFACP	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública de Coahuila de Zaragoza
LOPSEC	Ley de Obra Pública y servicios relacionados con las mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza
LRSPEMEC	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MENA	Oriente Medio y Norte de África
MIT	Ministerio de la Infraestructura y el Transporte (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) (Italia)
OCI	Oficina de Control Interno
ONG	Organización no Gubernamental
OSC	Oficina de Consejería Especial (Estados Unidos)
PCAG	Profesional Certificado en Auditoría Gubernamental
PEP	Persona políticamente expuesta
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza
PTAR	Programa de Trabajo de Administración de Riesgos
REPROCO	Registro Estatal de Proveedores y Contratistas
SEAC	Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEFIR	Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas
SFP	Secretaría de la Función Pública
SINTAD	Sistema Integral de Adquisiciones
SITODEM	Sistema de Información y Transparencia de Obras para el Desarrollo Metropolitano
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SPA	Servicio Público Australiano
ST	Secretaría de Transparencia (Colombia)
TBS	Secretariado de la Junta del Tesoro de Canadá (Treasury Board of Canada Secretariat)
TIAPS	Capacitación para Auditores Internos del Sector Público (Training for Internal Auditors in the Public Sector) (Canadá)
TM	Transparencia Mexicana
UEEPCI	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (United Nations Convention against Corruption)
WPEA	Ley de Mejora de la Protección de los Denunciantes (Whistleblower Protection Enhancement Act) (Estados Unidos)

Resumen ejecutivo

El estado de Coahuila de Zaragoza, situado al norte de México, ha iniciado el proceso de armonizar su marco legislativo con las reformas nacionales mediante las cuales se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). En particular, la reforma constitucional que estableció el SNA requiere que los estados de la Federación instauren sus propios sistemas anticorrupción, de acuerdo con el modelo definido en el ámbito federal en el mes de julio de 2016. Este proceso representa una oportunidad singular no solo para que Coahuila perfeccione su sistema de integridad, sino también para que incorpore en él las buenas prácticas internacionales y responda a la pérdida de confianza en el gobierno. En este Estudio se presentan análisis y propuestas para ayudar a Coahuila a aprovechar dicha oportunidad, con base en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, así como en las mejores prácticas.

Con el fin de desarrollar un sistema de integridad pública coherente e integral, la puesta en marcha del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila (SEAC) tendría que partir de dos elementos fundamentales: un liderazgo sostenido por parte de los niveles políticos y administrativos más altos, y una amplia participación de los actores y las instituciones de los órdenes de gobierno estatal y municipal. Es necesario que los titulares de las instituciones públicas conozcan a fondo las implicaciones del SEAC y asuman una función rectora en la implementación del sistema, definiendo con claridad las responsabilidades y asignando los recursos requeridos. En consonancia con el proceso adoptado para crear el SNA, es recomendable que Coahuila siga las prácticas de Parlamento Abierto durante las etapas de diseño y debate de la legislación secundaria remanente requerida para conformar el sistema local anticorrupción. De tal forma, los líderes y las instituciones serán responsables de la ejecución de la reforma. Al utilizar el proceso de creación del SNA como guía, Coahuila emprenderá el camino correcto para alcanzar el mayor grado de transparencia y procurar la firme participación de su sociedad civil, su comunidad empresarial y sus municipios. De hecho, la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR) constituyó un grupo de trabajo con estos actores, para propiciar la participación y facilitar el compromiso para la implementación.

Coahuila elaboró un Código de Ética y Conducta aplicable a todos los servidores públicos del gobierno estatal y un Código de Conducta específico para los funcionarios de la SEFIR. Sin embargo, aún es preciso que los servidores públicos conozcan la manera de aplicar los principios y valores de estos códigos en su trabajo cotidiano. Coahuila podría cultivar una cultura de integridad al incorporar esta en todas sus instituciones gubernamentales y comunicar con eficacia los principios y los valores compartidos. Su gobierno podría constituir Puntos de Contacto de Integridad en cada secretaría y entidad, con el fin de asegurar la aplicación de las políticas sobre la materia. Plasmar las regulaciones en situaciones prácticas por medio de manuales, capacitación

y orientación continua podría ayudar a aclarar lo que se espera de los funcionarios públicos. Además, es necesario que el estado desarrolle directrices claras para los funcionarios que afronten conflictos de interés y complementen los requisitos actuales para que los proveedores gubernamentales revelen estos casos.

El sistema actual de declaración patrimonial podría reforzarse si se revisan y auditan las formas de declaración de manera sistemática. Para tal fin, la SEFIR podría solicitar autorización para cotejar la información con otras bases de datos, como las de las autoridades fiscales y bancarias.

El diseño del SEAC es una oportunidad para que Coahuila trascienda el modelo del SNA y promulgue una legislación consagrada a la protección de denunciantes. Dicha legislación definiría con claridad el carácter de las revelaciones protegidas, requeriría imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra denunciantes, trasladaría la carga de la prueba a los empleadores, establecería una compensación para los funcionarios públicos que sean víctimas de represalias y facilitaría la presentación anónima de denuncias. Al desarrollar una cultura organizacional abierta dentro de las instituciones estatales, podría fortalecerse la confianza en las estructuras jerárquicas y alentar a los posibles denunciantes a manifestarse.

El control interno representa un elemento esencial en lo referente a salvaguardar la integridad y facilitar un proceso eficaz de rendición de cuentas. Coahuila desarrolló su Norma General de Control Interno, que incluye un marco de gestión de riesgos que se aplicará en el gobierno estatal. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para incorporar las actividades de control interno en las actividades estratégicas y operativas de las instituciones del sector público. De hecho, los funcionarios de los niveles operativos afirman que una pauta más fuerte por parte de los titulares de las instituciones públicas ayudaría a establecer el control interno y la gestión de riesgos como una responsabilidad de todo servidor público, no solo de los ubicados en los más altos niveles. El uso de análisis de datos y la creación de Órganos Internos de Control en las secretarías bajo mayor riesgo podrían también mejorar las actividades de control interno de Coahuila.

Coahuila desarrolló uno de los marcos de transparencia más avanzados del país. De acuerdo con clasificaciones elaboradas por grupos de expertos y organizaciones no gubernamentales, su nivel de sofisticación es resultado de un marco legal fuerte, de una amplia revelación de información presupuestaria y del desempeño de la institución garante. Por ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) midió el cumplimiento de los criterios de transparencia en materia de presupuesto en el nivel estatal y, por segundo año consecutivo, Coahuila fue el único estado que contó con el cumplimiento de todos sus municipios. Asimismo, el gobierno estatal formuló una estrategia sobre datos abiertos, tras un amplio proceso de consulta pública en el que participaron todas sus regiones. Las entidades públicas coahuilenses podrían mejorar la socialización de datos y desarrollar herramientas de visualización en línea para convertir a la transparencia en un mecanismo eficaz que propicie la rendición de cuentas. Más aún, el estado podría fomentar la participación y la supervisión públicas utilizando las herramientas actuales con mayor eficacia y diseñando usos innovadores de portales de Internet y el índice de transparencia del sector público.

De igual forma, el gobierno estatal ha adoptado medidas para garantizar la integridad y el valor por el dinero en la contratación pública, área particularmente vulnerable a las violaciones a la integridad debido a su gran complejidad, la estrecha interacción entre los sectores público y privado, y el gran volumen de transacciones tramitadas. El estado

desarrolló un Código de Conducta y un Manifiesto de No Conflicto de Intereses para proveedores gubernamentales. No obstante, aún carece de un código de ética específico para funcionarios de contratación pública. El gobierno estatal mejoró la transparencia en esta área al reducir los umbrales de adjudicación directa e implementar la transmisión en vivo de las licitaciones. Coahuila podría aumentar al máximo la transparencia al desarrollar un portal electrónico único para contratación pública y un sistema de contratación electrónica. Otras reformas podrían incluir la formulación de acuerdos de cooperación y pactos de integridad con el sector privado, así como la mejora de la interacción con la sociedad civil mediante mecanismos como el programa de testigos sociales.

Capítulo 1

Hacia un sistema de integridad pública coherente e integral en Coahuila

En este capítulo se estudian las disposiciones institucionales para mejorar la integridad en Coahuila y se evalúa si propician el funcionamiento de un sistema de integridad pública coherente e integral de acuerdo con los principios de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. En primer lugar, se analizan las implicaciones del Sistema Nacional Anticorrupción y las reformas necesarias para que el Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila se adhiera a un enfoque de gobierno completo y ponga en práctica mecanismos horizontales y verticales efectivos. En segundo lugar, se discute el impacto del compromiso de los políticos y funcionarios para mejorar la integridad pública y minimizar los riesgos de corrupción, y se explica por qué su papel es fundamental para asegurar una implementación efectiva. Por último, se señala el valor agregado de construir un sistema de integridad del sector público incluyente, en el que la sociedad civil desempeñe una función central y el cual abarque diferentes actores de la sociedad en su conjunto.

Introducción

La experiencia de los países miembros y no miembros de la OCDE muestra que un sistema de integridad pública eficaz, coherente e integral es fundamental para mejorar la integridad del sector público y para prevenir y detener la corrupción. El manejo de la integridad no es responsabilidad de una sola institución, sino un deber común de todas las entidades públicas y también de la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos. En el presente capítulo se estudian las disposiciones y mecanismos que rigen el sistema de integridad pública de Coahuila. Se presta atención especial a los principios aplicables que se exponen en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), la cual invita a los gobiernos a construir un sistema de integridad pública coherente e integral.

Considerando que la promoción de la integridad involucra a muchos actores diferentes, los gobiernos tienen que asegurar responsabilidades institucionales claras en los órdenes pertinentes de gobierno y establecer mecanismos para la cooperación horizontal y vertical a fin de evitar la fragmentación, traslapes y brechas entre los elementos del sistema. Además, las prácticas y experiencias de los países muestran que los políticos y los funcionarios de los más altos niveles tendrían que manifestar y demostrar compromiso, asegurando así que el sistema de integridad pública esté incorporado al marco más amplio de administración pública y gobernanza. Para esta finalidad, es necesario asegurar que se cuente con marcos legislativos e institucionales apropiados que permitan que las organizaciones públicas asuman la responsabilidad. Asimismo, cerciorarse de que se disponga de los mandatos y las capacidades apropiados para que las organizaciones cumplan con sus responsabilidades. En tercer lugar, se reconoce que mejorar la integridad pública de forma más eficaz implica un enfoque de la sociedad en su conjunto, con participación por parte del sector privado, la sociedad civil y las personas. Por consiguiente, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), hace hincapié en la importancia de interactuar con las partes interesadas pertinentes cuando los gobiernos elaboran, actualizan o ponen en marcha su estrategia de integridad pública como una forma de potenciar el sistema de integridad para el sector público.

Al evaluar estos últimos elementos necesarios para sustentar un sistema de integridad eficaz, en el presente capítulo se abordan asuntos concernientes a la coordinación, compromiso y participación de organizaciones no gubernamentales, tomando en consideración especialmente los avances recientes que trajo consigo el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México, del cual se desprendió la creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila (SEAC) en julio de 2017. Sin embargo, el siguiente análisis va más allá de la implementación del SEAC y proporciona recomendaciones orientadas a apoyar a Coahuila en la creación de un sistema de integridad coherente y completo mediante un enfoque de gobierno completo y de sociedad en su conjunto.

Fortalecer la coordinación institucional para la integridad

Aunque el SEAC representa un marco muy valioso para coordinar instituciones relevantes, el sistema podría asegurarse de que las políticas de integridad se incorporen en el gobierno completo y se vinculen con estrategias en el nivel estatal.

Prevenir, investigar y sancionar la corrupción, así como mejorar la integridad, son tareas complejas que involucran a diversas instituciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El manejo de la integridad pública es una responsabilidad del gobierno completo que concierne a muchas organizaciones dentro del sector público, donde a menudo existen duplicidades y traslapes. Estos últimos riesgos amenazan la eficacia de los sistemas de integridad y podrían llevar a la impunidad. De ahí la necesidad de establecer disposiciones claras, completas y efectivas en aras de asegurar un sistema de integridad eficaz.

Tal como ocurre en la mayoría de los gobiernos, existen diversas instituciones públicas en Coahuila que están directamente vinculadas con la prevención o la investigación de la corrupción, o ambas cosas, incluidas la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR), la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC), el Tribunal Superior de Justicia y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) (véase el Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Actores de la integridad y la anticorrupción en Coahuila

Dentro del gobierno de Coahuila, a la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR) se le otorgan diversas responsabilidades sobre prevención de la corrupción de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública de Coahuila de Zaragoza. Estas incluyen competencias sobre el gobierno y las auditorías a las contrataciones públicas; eficiencia de la administración pública; innovación; recursos humanos, y transparencia.

La auditoría externa corre a cargo de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC), que rinde cuentas al Congreso de Coahuila y es responsable de auditar las cuentas públicas de los tres poderes del estado, los municipios y las entidades públicas autónomas. La ASEC es también responsable de determinar los daños a las cuentas públicas y los activos del gobierno estatal, y de establecer directamente indemnizaciones y sanciones económicas.

El Tribunal Superior de Justicia encabeza el Poder Judicial del estado. Los jueces del Tribunal Superior de Justicia son nombrados por el titular del Poder Ejecutivo (el gobernador), con la aprobación de la legislatura estatal. Los jueces del tribunal superior, a su vez, designan a todos los jueces de los tribunales estatales menores. Las investigaciones penales están a cargo del procurador general de Justicia, a quien el gobernador nombra después de que el Poder Legislativo lo ratifica.

El Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI), una entidad estatal autónoma designada en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, se encarga de garantizar el derecho fundamental de todos los ciudadanos de compartir, investigar y solicitar información pública. Sus miembros son nombrados por el Congreso de Coahuila por medio de un voto mayoritario (por lo menos dos tercios de la asamblea) de acuerdo con la Ley de Acceso a la Información Pública.

Fuente: Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley de Acceso a la Información Pública. Todas las leyes estatales vigentes en Coahuila, incluidas las más recientes, están disponibles en http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538.

Tras una reforma constitucional de mayo de 2015, México inició una reforma anticorrupción de gran envergadura, la cual derivó en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cuyo objetivo primario es ser el mecanismo de coordinación de todas las instituciones responsables de prevenir, investigar y sancionar la corrupción en todos los órdenes de gobierno (véase el Recuadro 1.2). La reforma constitucional estipula que dicho sistema debe reproducirse en todos los estados de México. Cada estado, a su vez, tendrá que crear su propio Sistema Estatal Anticorrupción, según el modelo establecido en el ámbito federal. El sistema habrá de buscar coordinar instituciones en el nivel estatal, así como promover la coordinación vertical con autoridades federales y municipales.

Recuadro 1.2. **Reforma Nacional Anticorrupción de México**

El 27 de mayo de 2015, el *Diario Oficial de la Federación* de México publicó el decreto por el cual varias disposiciones de la Constitución fueron modificadas, agregadas o derogadas (específicamente los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122). Esta reforma primero incorporó el Sistema Nacional Anticorrupción a la legislación y motivó los debates en torno a la legislación secundaria que se requería para poner en marcha dicho sistema, así como su aprobación. Al cabo de poco más de un año, el 18 de julio de 2016, se promulgaron las leyes secundarias a través del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que consisten en lo siguiente:

- **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA):** Es la piedra angular de legislación que establece las disposiciones institucionales y de gobernanza para el SNA, y que señala objetivos y actividades requeridas. Esta, debido a su condición de ley general, exige que las entidades federativas establezcan sus propios sistemas bajo lineamientos similares. La ley también requiere que se publique información específica y esté a disposición del público en la recién creada Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción.
- **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:** El Tribunal Federal se hizo autónomo luego de la reforma constitucional de 2015 y esta nueva ley estableció la organización de sus juzgados, incluidos los regionales. La ley también establece reglas para la selección y remoción de magistrados.
- **Ley General de Responsabilidades Administrativas:** Se trata de una nueva ley que reemplazó a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas previa que quedó sin efecto en julio de 2017. La nueva ley establece los deberes y responsabilidades de los funcionarios (incluso de declarar intereses privados) y establece procedimientos disciplinarios administrativos para irregularidades, diferenciando entre faltas menos graves y graves; estas últimas podrían estar ahora bajo la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Llama la atención que esta ley también extiende la responsabilidad por presuntas violaciones a la integridad a personas físicas y morales.

Fuente: OECD (2017c), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.

La implementación de la Reforma Nacional Anticorrupción de México (véase el Recuadro 1.2) en el sistema legal de Coahuila se establece en la Constitución Mexicana (artículo 113) y representa una oportunidad invaluable para fortalecer las disposiciones institucionales existentes en Coahuila orientadas a crear un sistema de integridad

coherente y completo. En julio de 2017, Coahuila adoptó el primer conjunto de reformas legales, a saber, la reforma constitucional que establece el Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila (SEAC) y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza (Ley del SEAC). Con todo, se requieren otros instrumentos y enmiendas para integrar y complementar su Sistema Estatal Anticorrupción (véase el Cuadro 1.1).

No obstante, en este informe es posible hacer una evaluación del SEAC, ya que su marco quedó definido por la reforma constitucional y la Ley del SEAC y también porque reproduce la estructura de gobernanza establecida en el ámbito federal en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Además, se elaboró a partir de las leyes modelo diseñadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) en octubre de 2016 para apoyar a las entidades federativas a avanzar en la puesta en marcha de la reforma constitucional anticorrupción en el nivel subnacional. En especial, el Cuadro 1.2 ilustra los organismos e instituciones que conforman el SEAC.

Cuadro 1.1. **Instrumentos legales que deben reformarse o adaptarse para implementar el SNA en Coahuila**

Instrumentos legales por adoptar	Instrumentos legales por reformar
Ley del Sistema Estatal Anticorrupción*	Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley del Tribunal de Justicia Administrativa	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción	Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza
	Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza
	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza
	Código Municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza
	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza

*Aprobada por la Legislatura del estado en julio de 2017.

Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción y su Impacto en el Estado de Coahuila, sitio web de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila: <http://www.asecoahuila.gob.mx/revista-digital-equilibrio-coahuila-diciembre-2016/>.

Cuadro 1.2. **Entidades que integran el SEAC**

Entidades	Miembros	Principales actividades
Comité de Coordinación	<p>Presidente: preside el Comité de Participación Ciudadana</p> <p>Miembros: secretario de la SEFIR, auditor superior de la ASEC, presidente del ICAI, fiscal especializado Anticorrupción [por crearse en Coahuila], presidente del Tribunal de Justicia Administrativa [por crearse en Coahuila] y representante del Tribunal Superior de Justicia de Coahuila</p>	<p>Establece las bases y principios para la coordinación efectiva entre los miembros, incluidos los municipios. Asimismo, define la política de integridad estatal y establece el Sistema de Información Estatal.</p>

Cuadro 1.2. **Entidades que integran el SEAC** (Cont.)

Entidades	Miembros	Principales actividades
Secretaría Ejecutiva para el Comité de Coordinación, conformado por: <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Técnica • Comisión Ejecutiva para el Comité de Coordinación 	<p>Consejo Gobernante del Sistema dirigido por el presidente del Comité de Ciudadanos y que se compone por los miembros del Comité de Coordinación</p> <p>La elige el Consejo Gobernante de miembros de la Secretaría Ejecutiva entre personas con el mismo perfil de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana</p> <p>Secretaría Técnica y Comité de Participación Ciudadana (con excepción del presidente de este Comité)</p>	<p>Proporciona soporte técnico al Comité de Coordinación, así como insumos para el desempeño de sus labores.</p> <p>Maneja la Secretaría Ejecutiva y sirve como intermediario entre el Comité de Coordinación, los miembros del Comité de Coordinación, los miembros del SEAC y el Comité de Participación Ciudadana.</p> <p>Proporciona soporte técnico y propuestas en el diseño e implementación de las actividades y responsabilidades del Comité de Coordinación, incluidos el informe anual y la coordinación con otros sistemas anticorrupción en los niveles federal y estatal.</p>
Comité de Participación Ciudadana	Cinco representantes respetables de la sociedad civil que hayan hecho aportaciones destacadas a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Los elige un Comité de Selección de nueve expertos que a su vez son nombrados por el Congreso de Coahuila para un periodo de cinco años.	Canaliza las aportaciones de la sociedad civil al trabajo del SEAC y supervisa los avances y resultados.
Sistema de Auditoría de Coahuila [por crear]	ASEC, SEFIR, entidades de auditoría interna y externa, y unidades de los municipios	Establece las acciones y mecanismos de coordinación entre miembros para apoyar el intercambio de información, ideas y experiencias con el fin de mejorar el desarrollo de la auditoría de recursos públicos.
Municipios	Representes de los municipios	No se asigna una función o actividad formal a los municipios.

Fuente: Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza. Todas las leyes estatales vigentes en Coahuila, incluidas las más recientes, están disponibles en: http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538. Las leyes modelo que desarrolló la Secretaría de la Función Pública (Leyes Modelo del Sistema Estatal Anticorrupción) están disponibles en: www.gob.mx/sfp/documentos/leyes-modelo-para-las-entidades-federativas.

Las disposiciones institucionales del SEAC ayudan a asegurar que las tres funciones principales de un sistema de integridad coherente (prevención, investigación, aplicación) estén presentes, junto con mecanismos de vigilancia adicionales de parte de la sociedad civil y el Poder Judicial para el funcionamiento y la legalidad del sistema como un todo. Esto se refleja en la composición del Comité de Coordinación, dirigido por el presidente del Comité de Participación Ciudadana y compuesto por los titulares de la SEFIR, la ASEC y el ICAI, así como el fiscal especializado Anticorrupción (por crearse en Coahuila), un representante del Poder Judicial de Coahuila y el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila (por crearse).

El SEAC constituye un paso significativo para asegurar un sistema de integridad coordinado en Coahuila, ya que convoca a actores clave que tienen la capacidad de cooperar en el proceso de implementación. Por ende, permitirá alinear mejor las políticas y las estrategias. Más aún, incluir a los representantes de la ASEC y al ICAI contribuye a hacer sinergia con agendas complementarias para políticas más sólidas de rendición de cuentas y transparencia al armonizar otros dos sistemas de coordinación, que también serán establecidos en Coahuila. El primero es el Sistema de Auditoría de Coahuila, que formalmente será parte del SEAC y será liderado por la ASEC y la SEFIR. El segundo es el Sistema de Transparencia de Coahuila, que será encabezado por el ICAI. De igual manera, incluir al Tribunal y al fiscal especializado Anticorrupción permite una mejor coordinación en la investigación y procesamiento de violaciones a la integridad, y asegura que las nuevas leyes y los procedimientos se aplicarán de forma sistemática.

Prevenir, investigar y combatir la corrupción es una responsabilidad transversal de las instituciones públicas. A pesar de los avances para establecer las premisas de un sistema más coordinado, existen áreas adicionales del sector público que podrían contribuir a las políticas de integridad y que no están formalmente incluidas en las disposiciones institucionales existentes. Entre estas se cuenta, por ejemplo, la Secretaría de Gobierno, que tiene responsabilidades clave con respecto a la coordinación y colaboración entre el gobierno y los municipios. Otro actor dentro del Poder Ejecutivo que no está representado actualmente en el sistema es la Secretaría Técnica y de Planeación, que desempeña un papel importante en el monitoreo del cumplimiento de los avances en la implementación del Plan Estatal de Desarrollo y, por tanto, en la vinculación de los objetivos de la política sectorial con objetivos de desarrollo más amplios. La Secretaría de Educación también podría tener un papel más activo para incorporar una mayor conciencia de la corrupción en la política educativa al adaptar los requerimientos de los planes de estudio. Por último, también están ausentes del Comité de Coordinación las entidades responsables de la elaboración de leyes y la coherencia legal, como el Congreso de Coahuila y la Consejería Jurídica del gobernador.

Ni el SNA ni la Ley del SEAC incluyen a estos actores en el Comité de Coordinación. Si bien es cierto que quizá no sea deseable su total participación, pues podría poner en riesgo la agilidad y eficacia del Comité, deben ponerse en práctica mecanismos que permitan la consulta y la coordinación continuas con todas las partes interesadas pertinentes del sector público de Coahuila; por ejemplo, al formalizar su participación mediante acuerdos que contemplen su participación (por lo menos) al discutir y elaborar la política anticorrupción del estado, que es parte de las funciones del Comité de Coordinación.

Además, con el fin de que el trabajo del SEAC adopte un enfoque de gobierno completo, es necesario que todos sus planes, programas y medidas se vinculen con estrategias de nivel estatal, tales como el Plan Estatal de Desarrollo, que actualmente establece objetivos estratégicos sobre diversos temas que son pertinentes para la integridad del sector público (auditorías de gobierno y de contrataciones, innovación, recursos humanos, transparencia y administración de recursos públicos) y se complementen con un sistema en línea que dé seguimiento a los desarrollos e indicadores (véase el Cuadro 1.3). Sin embargo, el plan actual (2011-2017) no menciona explícitamente conceptos y temas clave como ética, conflictos de interés e integridad, así que los siguientes planes deberían abordar más concretamente la corrupción y vincularse de manera específica con las políticas y planes de acción del SEAC.

Cuadro 1.3. **Objetivos de gobernanza y estrategias del Plan de Desarrollo de Coahuila (2011-2017)**

Planeación y evaluación de la gestión pública

Conducir la gestión del Gobierno del Estado sobre la base de programas de mediano y corto plazo, alineados a este Plan, que contengan los siguientes elementos: objetivos, forma de alcanzarlos y mecanismos de evaluación de los resultados.

Administración eficiente y ordenada

Mejorar la calidad de los procesos de la administración pública estatal y de los servicios que ofrece a las personas.

Manejo responsable de las finanzas públicas

Sostener una política responsable y ordenada en el manejo de las finanzas públicas.

Innovación gubernamental

Establecer una política de permanente innovación y mejora continua de los procesos de la administración pública estatal.

Gobierno transparente

Ubicar a Coahuila como una entidad líder en transparencia y rendición de cuentas.

Recursos humanos profesionales y comprometidos

Conformar una administración compuesta por servidores públicos capacitados, honestos y comprometidos con el proyecto de gobierno.

Fuente: Gobierno de Coahuila (2015), Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 (actualización de 2015), disponible en: <http://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PED-Actualizado-211216-webaccesible.pdf>.

Otras estrategias clave de nivel estatal que tendrían que vincularse estrechamente con el SEAC son:

- El Programa Estatal de Modernización Administrativa, Fiscalización y Rendición de Cuentas, que sienta las bases de la acción del estado en el ámbito de la auditoría, la eficiencia y la innovación.
- El Plan Especial de Transparencia, que define los objetivos para gestionar los recursos públicos responsablemente y establecer un gobierno transparente.
- El Plan de Acción de Gobierno Abierto para Coahuila, que es un esfuerzo coordinado del gobierno, el ICAI y la sociedad civil, el cual es el pilar para diseñar y emprender iniciativas en materia de transparencia, participación ciudadana y tecnología.

Nombrar a un punto de contacto dentro de cada una de las instituciones que conforman el SEAC para fortalecer la coordinación con sus órganos rectores y favorecer la implementación de sus actividades en todo el gobierno.

El funcionamiento del SEAC no solo dependerá de adoptar formalmente nuevos organismos, sino también de la disposición de sus participantes a contribuir y facilitar la puesta en marcha de las actividades que sus órganos rectores determinarán. Este tema se aborda en parte en el artículo 31 de la Ley del SEAC, que le otorga a la Comisión Ejecutiva la responsabilidad de vigilar a las instituciones que son parte del sistema y elaborar recomendaciones no vinculantes tomando en cuenta los resultados que surjan del reporte anual. Esta comisión también preparará un reporte de seguimiento para supervisar hasta qué grado se han atendido dichas recomendaciones. Dado que “reunir información pertinente y confiable sobre el nivel de implementación, desempeño y

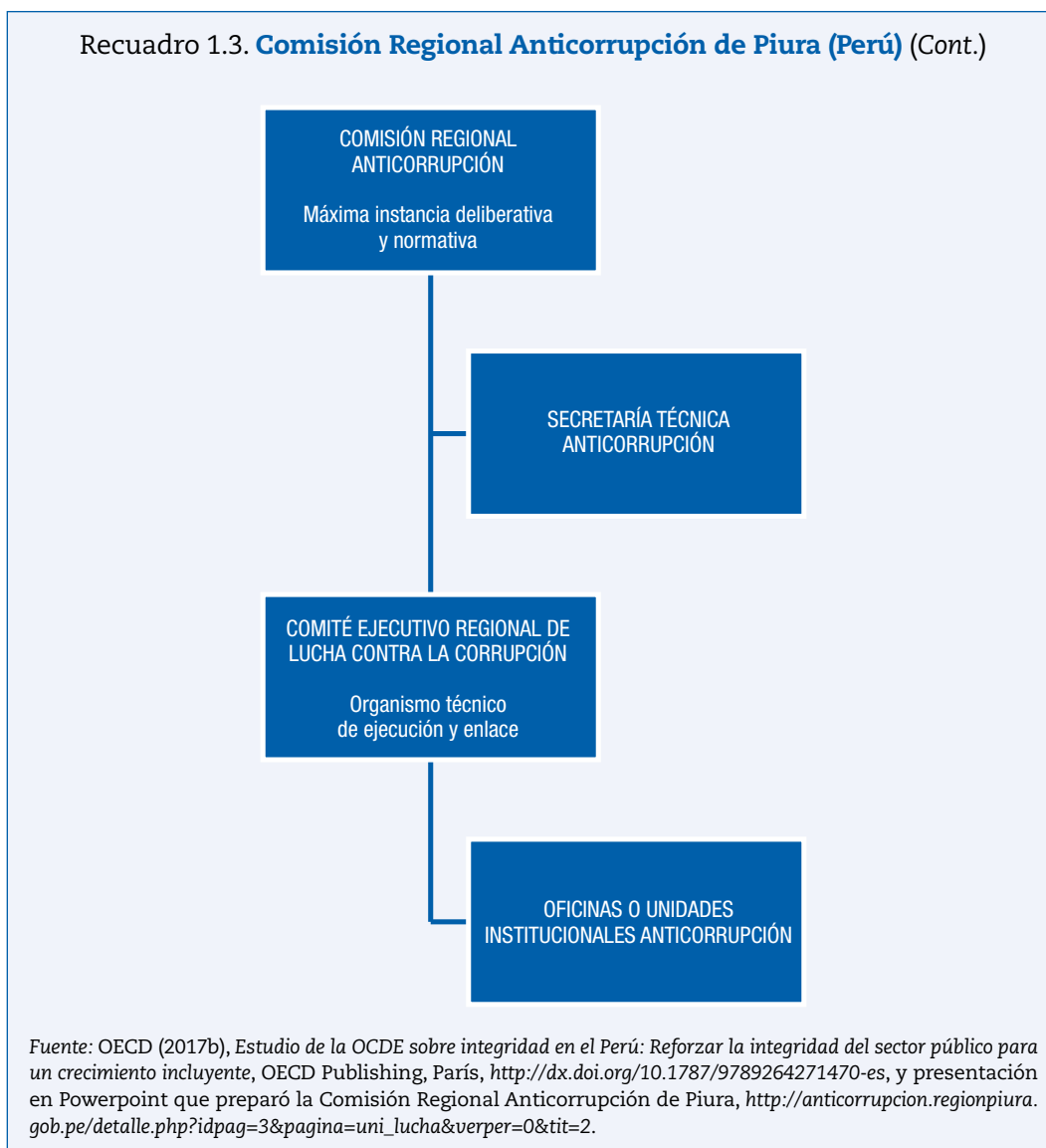
efectividad general del sistema de integridad público” es un elemento clave para generar un enfoque estratégico hacia el sector público, de conformidad con la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), Coahuila podría posteriormente favorecer la implementación de actividades y decisiones del SEAC al definir con claridad la participación de cada institución en el sistema y su papel para ejecutar dichas decisiones. Con esa finalidad, el SEAC podría solicitar que cada institución participante nombre a un punto de contacto responsable de coordinar el trabajo con los distintos órganos del sistema y asegurar la implementación de decisiones pertinentes. Al respecto, Coahuila podría considerar la práctica utilizada en la Comisión Regional Anticorrupción de Piura (Perú), donde todas las entidades públicas tienen que establecer una Unidad u Oficina Anticorrupción cuyo cometido sea cumplir con los objetivos, planes y actividades que determine la Comisión (véase el Recuadro 1.3).

Recuadro 1.3. **Comisión Regional Anticorrupción de Piura (Perú)**

Las comisiones regionales anticorrupción (CRA) se instauraron en Perú mediante la Ley número 29976, que también creó la Comisión de Alto Nivel de Anticorrupción (CAN), que es el organismo nacional que promueve la coordinación horizontal y garantiza la coherencia del marco de la política anticorrupción en Perú.

Entre las actividades de las CRA se encuentra la elaboración de un plan anticorrupción, el cual tienen el potencial de reflejar los aspectos específicos y los retos de cada región. Sin embargo, hasta ahora, solo seis regiones han desarrollado un plan (San Martín, Pasco, Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica) y no queda claro hasta qué punto estos planes efectivamente se han puesto en práctica.

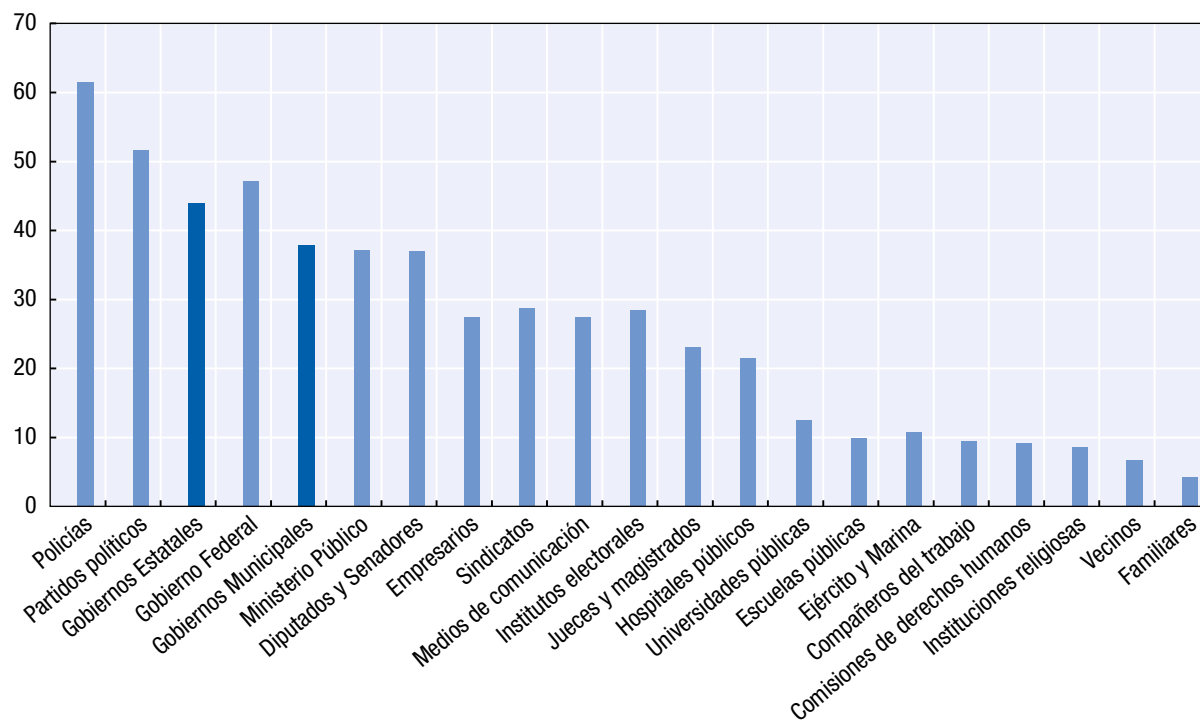
La Comisión Regional Anticorrupción de Piura se creó mediante la Ordenanza Regional número 263 del año 2013, que convoca a representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los municipios, el sector privado y las asociaciones profesionales. La Comisión de Piura cuenta con el apoyo de un Comité Ejecutivo que es responsable de ejecutar las políticas identificadas por esta. La coordinación entre la Comisión y el Comité Ejecutivo está bajo la tutela de la Secretaría Técnica de la Comisión. Finalmente, el sistema se rige por medio de unidades anticorrupción dentro de cada entidad pública, que —entre otras labores— está a cargo de implementar las políticas aprobadas por la Comisión; apoyar para asegurar el cumplimiento del Código de Ética para el servicio público; coordinar la elaboración y aprobación de los planes anticorrupción de la entidad; preparar un reporte de las actividades de anticorrupción y presentarlo en audiencias públicas.

Recuadro 1.3. **Comisión Regional Anticorrupción de Piura (Perú)** (Cont.)

La participación de los municipios en el SEAC aporta mecanismos para mejorar la coordinación vertical de las políticas de integridad en el estado de Coahuila. Sin embargo, los municipios deberán involucrarse por completo durante la puesta en marcha del sistema. Coahuila podría crear un grupo de trabajo ad hoc que se encargue de elaborar los mecanismos de coordinación con los municipios y de proporcionar apoyo continuo para construir sistemas anticorrupción municipales coherentes.

Todo tipo de corrupción es una preocupación en todos los órdenes de gobierno en México, pero en particular en los niveles estatales y municipales, donde 52% y 45% de las personas, respectivamente, señalan que la corrupción es “muy frecuente”. Los datos específicos de Coahuila arrojan cifras similares: el gobierno del estado y los municipios se ubicaron en tercero y quinto lugar entre las instituciones percibidas como más corruptas, y 44% y 38% de la población, respectivamente, piensa que la corrupción es muy frecuente en estas instituciones (véase la Gráfica 1.1).

Gráfica 1.1. **Proporción de encuestados que creen que la corrupción es “muy frecuente” en Coahuila, de acuerdo con la institución o sector, 2015**



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

Que la corrupción sea un tema multinivel se confirma por el hecho de que nueve de los 10 procedimientos que se perciben como más corruptos en México competen a distintos órdenes de gobierno o municipios (véase el Cuadro 1.4). Por supuesto, es más probable que haya oportunidades para ciertos tipos de corrupción en los niveles subnacionales que en el nacional. Esto quizá se deba a que en el ámbito local se organizan menos programas de desarrollo de capacidad y capacitación, pero también a la interacción más frecuente que se da entre las autoridades locales y los ciudadanos o las empresas, la cual crea oportunidades para probar la integridad de los funcionarios que trabajan en niveles subnacionales de gobierno. El artículo 115 de la Constitución Mexicana y el artículo 102 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza confirman que los municipios están a cargo de una amplia variedad de responsabilidades, incluidos diversos servicios que implican una alta exposición al público, tales como suministro de agua, alumbrado público, manejo de desechos, mercados, cementerios, calles y policía.

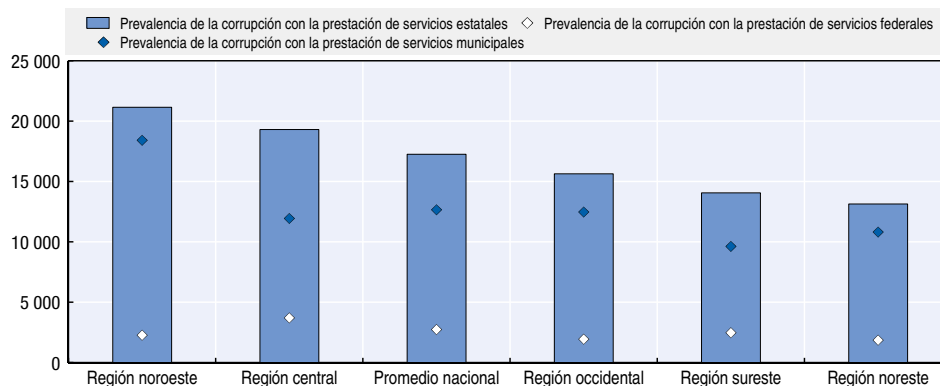
Cuadro 1.4. **Procedimientos administrativos que se perciben como los más corruptos y el nivel correspondiente de competencia administrativa en México**

Procedimiento administrativo	Percepción de la corrupción (%)	Nivel de responsabilidad del gobierno
Faltas administrativas	37	Multinivel
Infracción por incidente de tránsito	35	Multinivel
Infracciones al estacionarse	28	Municipal
Permiso de uso de suelo	19	Municipal
Solicitud de servicio de limpieza	18	Municipal
Verificación vehicular de contaminantes	16	Estatad
Solicitud de una pipa de agua	12	Multinivel
Trámites ante el Ministerio Público	11	Multinivel
Permisos para vender en vía pública	8	Municipal
Trámites de aduana	5	Federal

Fuente: IMCO con información de ENCIG 2014. Adaptado de: http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_IHE_Presentacion.pdf.

La corrupción en el nivel subnacional en México, incluida su región noreste, donde se ubica Coahuila, también se pone de manifiesto con los datos de una encuesta bienal efectuada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre las experiencias de los ciudadanos respecto a la corrupción del sector público en una muestra estandarizada de servicios proporcionados por el gobierno. La encuesta calcula la proporción de “incidencia de corrupción” al dividir el número total de ciudadanos que interactuaron con autoridades públicas en la solicitud o recepción de un servicio entre el número de actos de corrupción reportados en interacciones con autoridades públicas. La proporción es un indicador del grado en que ciertas interacciones se han visto sujetas a la corrupción. No es una cifra exacta de la corrupción que se experimentó. En lo tocante a la prestación de servicios públicos, como se aprecia en la Gráfica 1.2, los gobiernos estatales y municipales mostraron mayores incidencias de corrupción experimentada en comparación con el nivel federal (OECD, 2017c).

Gráfica 1.2. **Los sistemas anticorrupción locales afrontan la corrupción donde esta es más predominante, “proporción de corrupción” del INEGI por nivel de gobierno y región**



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

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2015, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encogares/regulares/encig/2015/>.

Los preocupantes niveles de corrupción en el nivel subnacional son un llamado para intensificar esfuerzos con el fin de fortalecer la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno en México. Este también es el principal objetivo del SNA, cuyo mandato constitucional es fungir como el mecanismo de coordinación de todas las instituciones encargadas de prevenir, investigar y sancionar la corrupción en todos los órdenes de gobierno (artículo 113 de la Constitución y artículo 1 de la Ley del SEAC). Por consiguiente, los Sistemas Estatales Anticorrupción —incluido el SEAC— pertenecen formalmente al sistema nacional, y el Comité de Coordinación del SNA es responsable de establecer mecanismos de coordinación y tiene la facultad de invitar a sus representantes a reuniones del sistema nacional. En particular, el marco del SEAC reproduce el establecido en el ámbito nacional y la coordinación entre todas las entidades estatales es el principal objetivo de estas (artículo 1 de la Ley del SEAC). Además, el SEAC se orienta directamente a los municipios en el artículo 7 de la Ley del SEAC, mientras que el artículo 9 estipula que el Comité de Coordinación debe fijar los mecanismos de coordinación.

En vista de que hoy en día el SNA se encuentra en proceso de implementación en Coahuila, la coordinación vertical sobre asuntos relacionados con la integridad entre Coahuila y las instituciones pertinentes de nivel federal y municipal actualmente se basa en convenios *ad hoc*, los cuales en ciertos casos son parte de iniciativas específicas tales como la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), la Comisión Permanente de Contralores Estado-Municipios (CPCE-M) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) (véase el Cuadro 1.5).

Cuadro 1.5. **Convenios para la cooperación vertical en Coahuila (a partir de julio de 2016)**

Herramienta de coordinación	Área temática	Desafíos
<p>Convenios entre Coahuila y la SFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de la Función Pública y el Estado de Coahuila de Zaragoza, cuyo objeto es la realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción. ● Convenio realizado con las 32 Entidades Federativas para implementar el proyecto estratégico de la Ventanilla Única Nacional de Trámites y Servicios por parte de la Unidad de Gobierno Digital, para la consulta e impresión de actas de nacimiento del Registro del Estado Civil de las personas en línea desde cualquier lugar. 	<p>Apoyo en ética, políticas de integridad del sector público y herramientas de contrataciones públicas</p>	<p>No hay mecanismos vinculantes para el cumplimiento, voluntario, no hay monitoreo o evaluación</p>
<p>Convenios con municipios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Carta compromiso que celebran la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas y los Municipios del Estado que tiene como propósito la realización de un programa de coordinación con la finalidad de fortalecer el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública. 	<p>Control Interno y Auditoría</p>	<p>No hay mecanismos vinculantes para el cumplimiento, voluntario, no hay monitoreo o evaluación</p>
<p>Convenios multinivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Acuerdo que determina como obligatorio el uso de medios electrónicos de comunicación para la presentación de las Declaraciones de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos Estatales y Municipales. 	<p>Declaraciones de bienes</p>	<p>No hay mecanismos vinculantes para el cumplimiento, voluntario, no hay monitoreo o evaluación</p>

Cuadro 1.5. **Convenios para la cooperación vertical en Coahuila (a partir de julio de 2016)** (Cont.)

Herramienta de coordinación	Área temática	Desafíos
Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), que incluye: <ul style="list-style-type: none"> Programa de trabajo derivado de la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación promoverán en sus respectivos ámbitos de competencia, la modernización de los esquemas, instrumentos, mecanismos de control, verificación y evaluación de la Gestión Pública y el desarrollo de la Administración Pública. 	Control Interno y Auditoría	Miembro del Sistema Nacional de Auditoría, cumplimiento voluntario
Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que incluye: <ul style="list-style-type: none"> Convenio marco de colaboración para la coordinación de acciones específicas en materia de ética, transparencia y combate a la corrupción, que celebran, por una parte, la Secretaría de la Función Pública, y por la otra, la Conferencia Nacional de Gobernadores. 	Diversos asuntos, incluidos asuntos de ética, transparencia y anticorrupción	Instituciones políticas de gobernadores y alcaldes. No proporciona suficiente asistencia técnica para apoyar la implementación

Fuente: Presentación de Powerpoint de la SEFIR durante la visita del equipo de la OCDE a Coahuila, 4 de julio de 2016.

El establecimiento del SEAC instaurará mecanismos institucionales para fortalecer la coordinación con los municipios y de esa forma evitar la fragmentación, el traslape y las brechas entre los sistemas de integridad nacional y subnacionales, de acuerdo con la Recomendación de la OCDE (2017c) hecha en el nivel federal. Sin embargo, los municipios entrevistados durante la misión de investigación en julio de 2016 lamentaron que el SNA sea un ejercicio de “arriba abajo” y que aún no se les hubiera consultado acerca de su implementación en Coahuila. Además, aunque los municipios son formalmente parte del SEAC, la gobernanza prevista por la Ley del SEAC no contempla función o responsabilidad específica alguna dentro de los órganos rectores del Sistema, tales como el Comité de Coordinación, la Secretaría Ejecutiva o el Comité de Participación Ciudadana (véase el Cuadro 1.2).

Para asegurar un enfoque de gobierno completo y fortalecer la coordinación con todos los órdenes de gobierno, los municipios deben contribuir activamente al trabajo del SEAC. Para ello, no solo deberán participar con regularidad en los debates acerca de la implementación del sistema (en concordancia con el ejemplo del taller organizado por la SEFIR con los contralores y asesores jurídicos de los municipios de Coahuila el 24 de febrero de 2017), sino además contribuir sustancialmente al mismo. Así como la Ley del SNA estipula la coordinación con las entidades federativas, el Comité de Coordinación del SEAC está facultado para convocar a los municipios con el fin de llevar a cabo su trabajo (artículo 13). Sin embargo, para mejorar la coordinación en un nivel más técnico, podría crearse un grupo de trabajo dentro de la Secretaría Ejecutiva, incluidos representantes de los municipios; dicho grupo podría reunirse periódicamente para impulsar la comunicación y el intercambio de información entre los municipios. Otra tarea de ese grupo sería diseñar herramientas e instrumentos de cooperación con los municipios, lo cual es uno de los principales objetivos del sistema.

En la realización de su trabajo, el Comité de Coordinación del SEAC deberá considerar en especial las características específicas de los 38 municipios de Coahuila, que se distribuyen en un territorio de 151 595 km², lo que lo hace el tercer estado más grande de México. Cada municipio posee necesidades y capacidades únicas, como se puso de manifiesto durante la misión de investigación. Rodrigo, Allio, y Andres-Amo (2009) señalan que “[e]xpandir un marco para una regulación de alta calidad a todos los órdenes de gobierno solo puede lograrse si los países toman en consideración la diversidad de las necesidades

locales y las particularidades de los niveles más bajos de gobierno”. En consecuencia, para afrontar las particularidades gubernamentales subnacionales, el Comité de Coordinación del SEAC podría reunirse periódicamente en diferentes municipios de todo el estado con el fin de atender necesidades locales, pero también de hacer partícipes a sus autoridades y ciudadanos del funcionamiento del sistema. Además, al inicio de su trabajo, el Comité de Coordinación podría llevar a cabo una evaluación preliminar de las políticas anticorrupción y estructuras existentes entre los municipios: esto no solo ayudaría a desarrollar mecanismos efectivos para su participación y cooperación, sino también permitiría al SEAC superar brechas de información, capacidad, financiamiento y políticas. Asimismo, sería una oportunidad para solucionar la duplicación de reglas, el traslape y las regulaciones de baja calidad, que representan desafíos comunes en las relaciones de gobernanza regulatoria multinivel (Charbit y Michalun, 2009).

Por último, habría que tender lazos entre el trabajo del SEAC y los convenios de coordinación existentes con los municipios (véase el Cuadro 1.5), cuyos efectos en la armonización de la política de integridad actualmente se encuentran limitados debido a la falta de compromiso y seguimiento por parte de sus miembros. Por esta razón, el SEAC deberá apalancar dichos instrumentos fortaleciendo e institucionalizando algunos de ellos, tales como el CPCE-M, que ahora consiste en la firma de una carta compromiso entre la SEFIR y los municipios, así como proporcionando el apoyo técnico para mejorar su efectividad.

El éxito de las disposiciones institucionales previstas por el SEAC también dependerá de una adecuada planificación y asignación de recursos.

Se necesitan recursos financieros suficientes para iniciar y poner en marcha reformas, como la que dio origen al SEAC. Este sistema estatal anticorrupción no solo contempla nuevas actividades y mecanismos de coordinación, sino que además depende de la creación de nuevas instituciones y herramientas que requieren inversión por parte de Coahuila. El financiamiento adecuado es esencial para alcanzar las metas del sistema y asegurar que este funcione sin influencias inapropiadas.

Si bien es cierto que muchas de las actividades del SEAC se dividirán entre distintos mandatos institucionales y serán dotadas de recursos por parte de organizaciones existentes, y que las sinergias y eficiencias se generarán mediante una mayor cooperación, existen costos adicionales asociados con la reforma, que incluyen los siguientes:

- Nuevas instituciones, como el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
- Nuevas actividades horizontales, tales como la Plataforma Digital Estatal.
- Aumento del personal y actividades dentro de las instituciones ya existentes.
- Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, especialmente con los municipios.

De conformidad con la Ley del SEAC, la Secretaría Ejecutiva dependerá de los activos del gobierno, de los recursos anuales del presupuesto del estado y de los bienes transferidos a cualquier otro título (artículo 26). Por otra parte, no es claro cómo se presupuestarán los honorarios para los participantes en el Comité de Participación Ciudadana (contratos de prestación de servicios por honorarios), así como las actividades del Comité de Coordinación. Hacia marzo de 2017 no había evidencia de que el gobierno de Coahuila hubiera destinado ningún presupuesto para ello, así que la planeación financiera para el SEAC sigue siendo incierta. Del mismo modo, tampoco se han decidido aún incrementos presupuestarios para las instituciones que serán miembros del SEAC.

Ello despierta preocupación sobre los tiempos de la implementación y el éxito de la reforma en Coahuila. Por esta razón, Coahuila debería considerar empezar a planear y discutir las implicaciones del SEAC, tal como se ha hecho ya en otros estados y en el nivel federal. Este es el caso, por ejemplo de la Ciudad de México, cuyo Consejo Interinstitucional Preparatorio para la Implementación del Sistema Anticorrupción (COIPISA) reportó en julio de 2016 reportó un costo total de 131 millones de pesos mexicanos (alrededor de 5.6 millones de euros) para el año 2017 (Proceso, 2016). Un ejercicio similar se llevó a cabo en el nivel nacional, donde el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados estimó que el marco nacional para el SNA (es decir, sin incluir los programas individuales de los Sistemas Estatales Anticorrupción) costaría alrededor de 1.5 miles de millones de pesos (alrededor de 65 millones de euros) (Cámara de Diputados, 2016).

Aparte de los recursos financieros, son importantes los recursos humanos. Esto es particularmente relevante para la Secretaría Ejecutiva, la cual debe ser dotada de recursos humanos adecuados y talentosos, con experiencia en una gran variedad de materias de acuerdo con las diversas responsabilidades de esta (investigación jurídica, TI, administración pública, contabilidad, finanzas, conocimiento sectorial, apoyo adecuado al personal, etcétera). Por tanto, la Secretaría Técnica podría considerar en específico monitorear la calidad y cantidad de los recursos humanos para los esfuerzos anticorrupción en todo el gobierno como parte de su reporte anual, con el fin de poder identificar si esto se vuelve un cuello de botella y hacer las recomendaciones correspondientes. El Comité de Coordinación debería también considerar los recursos humanos como un componente central de su plan de acción. De hecho, las iniciativas para construir capacidad, la contratación con base en méritos y las evaluaciones de desempeño son la norma en el sector público.

Demostrar compromiso político y administrativo para apoyar el sistema de integridad pública

La implementación del SEAC depende del compromiso al nivel político más alto para resolver los retos técnicos implicados, hacer frente a la resistencia política y favorecer una transición incluyente al nuevo sistema.

Los líderes políticos son responsables de mantener un alto estándar de decoro en el desempeño de sus labores oficiales. Su compromiso se manifiesta con su conducta y su actuación en el ámbito político, lo que incluye: crear disposiciones legislativas e institucionales que refuercen el comportamiento ético y establecer sanciones contra el mal proceder; brindar apoyo adecuado y recursos para actividades relacionadas con la ética en todo el gobierno y evitar la explotación de las reglas de ética y las leyes para fines políticos (OECD, 2009).

La implementación de la Reforma Nacional Anticorrupción de México (véase el Recuadro 1.2) en el sistema legal del estado de Coahuila representa una oportunidad invaluable para demostrar el más alto compromiso del liderazgo político y los funcionarios de alto rango de Coahuila para mejorar la integridad y reducir la corrupción. Además, permitiría a Coahuila apearse a la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), que llama a los estados a “asegurar que se cuente con marcos legislativos e institucionales que permitan a las organizaciones del sector público asumir la responsabilidad de manejar efectivamente la integridad de sus actividades, así como aquellas de los funcionarios públicos que llevan a cabo dichas actividades” (OECD, 2017a).

En Coahuila la falta de conocimiento de los representantes de la mayoría de las instituciones sobre la reforma del SNA parece reflejar una falta de compromiso de los altos funcionarios en cuanto al establecimiento de marcos institucionales adecuados para la integridad. La mayoría de los representantes de instituciones entrevistados durante la misión de investigación de julio de 2016 no estaban al tanto de ninguna medida tomada para preparar la implementación de la reforma, ni de los efectos y consecuencias que dicha reforma generaría en términos de responsabilidades y coordinación. Sin embargo, en agosto de 2016 se integró un grupo de trabajo compuesto por la SEFIR, la Consejería Jurídica del gobernador y el Congreso del Estado para evaluar la legislación del estado y elaborar los cambios legales requeridos por la Reforma Constitucional. Entre estos se cuentan la modificación a la Constitución de Coahuila y la Ley del SEAC, ambos aprobados por la legislatura del estado en julio de 2017.

No obstante, hacia ese mismo mes de julio de 2017 estaban pendientes el debate y la aprobación de las leyes secundarias del SEAC (véase el Cuadro 1.1). Que no se haya completado el sistema refleja hasta qué grado puede haber dificultades para llevar a cabo un proceso legislativo y político complejo. Las instituciones políticas más altas de Coahuila y los representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del estado deberán analizar qué leyes hay que promulgar o enmendar, al mismo tiempo, deben proponer un plan de acción sostenible que determine un calendario, objetivos y recursos fijos. Dicho proceso podría ser facilitado por el paquete de leyes modelo que emitió la Secretaría de la Función Pública (SFP) en octubre de 2016 para apoyar a los estados en el avance de la implementación del SNA en el nivel subnacional. Además, Coahuila podría considerar el método de trabajo que han seguido otras entidades federativas, como la Ciudad de México, lo que constituye una clara guía para poner en marcha la reforma del SNA.

En la Ciudad de México, la preparación del programa de trabajo para implementar la reforma del SNA fue encabezada por la Contraloría General de la Ciudad de México. En Coahuila, la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR), que tiene importantes responsabilidades en la promoción de la integridad dentro del gobierno de Coahuila (véase el Recuadro 1.4) debería liderar esta etapa transicional y asegurar el total compromiso y participación de todas las secretarías y los municipios pertinentes. De esta manera, Coahuila estaría en línea con la reforma constitucional.

Recuadro 1.4. **Funciones de la SEFIR relacionadas con la integridad y el combate a la corrupción**

Dentro del gobierno de Coahuila, la SEFIR tiene la misión de llevar la administración pública con legalidad, transparencia y efectividad. Para esta finalidad, se le asignan distintas responsabilidades de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública de Coahuila de Zaragoza (LOAP), que le otorga a la SEFIR competencia sobre auditorías al gobierno y a las contrataciones públicas; eficiencia de la administración pública; innovación; recursos humanos y transparencia. En particular, la SEFIR está a cargo de:

- Controlar y monitorear los gastos públicos.
- Monitorear el cumplimiento de las normas que regulan los instrumentos y procedimientos sobre control, transparencia y evaluación de la administración pública.
- Revisar el cumplimiento por parte de los departamentos y entidades de disposiciones jurídicas sobre planeación del presupuesto y contabilidad, recursos humanos y adquisiciones.
- Emitir las normas generales para llevar a cabo auditorías, inspecciones y evaluación de departamentos y entidades.

Recuadro 1.4. **Funciones de la SEFIR relacionadas con la integridad y el combate a la corrupción** (Cont.)

- Designar, coordinar y aconsejar a las cabezas de los órganos de control interno (OCI) de departamentos y la Procuraduría General de Justicia del estado.
- Proporcionar normas y lineamientos administrativos para asegurar el cumplimiento en materia de contrataciones públicas.
- Llevar un registro de los contratistas.
- Atender las quejas de ciudadanos privados en relación con licitaciones o contratos.
- Recolectar y registrar las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, así como verificarlas por medio de investigaciones pertinentes.
- Iniciar e investigar las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, aplicando sanciones y en su caso reenviando las denuncias a la oficina del procurador de Justicia.
- Formular políticas en relación con la eficiencia, transparencia, contabilidad y acceso a la información.
- Asegurar la congruencia entre las regulaciones y los manuales internos de los departamentos.
- Simplificar la administración y promover herramientas de e-gobierno.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública de Coahuila de Zaragoza (LOAP).

La legislación secundaria que define el marco del SNA en el nivel federal, y que las entidades subnacionales deberán reproducir, también otorga a los legisladores del estado responsabilidades clave para implementar y poner en marcha el sistema. Por otra parte, el Congreso de Coahuila deberá evitar que haya proyectos de ley que no se apeguen a las leyes federales y que sean más débiles en naturaleza, y por tanto protejan de sanciones al Poder Ejecutivo correspondiente. De hecho, otros estados del país han padecido este problema (véase el Recuadro 1.5).

Recuadro 1.5. **Asegurar que los sistemas de integridad locales cumplan con la legislación nacional**

En la primavera de 2016, los entonces gobernadores salientes de Veracruz, Chihuahua y Quintana Roo presentaron proyectos de ley para establecer sus respectivos Sistemas Estatales Anticorrupción, lo que incluía crear los cargos del fiscal anticorrupción y jueces para los tribunales administrativos.

Estos proyectos recibieron la crítica de los partidos de oposición y otras organizaciones, pues contenían disposiciones para protegerlos de un enjuiciamiento futuro por corrupción. Tras la aprobación de esos proyectos, el gobernador electo de Quintana Roo presentó una impugnación constitucional en contra de los tres proyectos de ley. Su impugnación se basaba en que no eran congruentes con los principios del propuesto Sistema Nacional Anticorrupción de México.

En septiembre de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucionales las respectivas leyes anticorrupción de los estados de Chihuahua y Veracruz, argumentando que las regulaciones para los Sistemas Estatales Anticorrupción se habían emitido y aprobado antes de que se hubieran adoptado las leyes federales del Sistema Nacional Anticorrupción.

La SCJN también declaró que, si bien las leyes aprobadas por los estados de Chihuahua y Veracruz para las Fiscalías Anticorrupción eran inconstitucionales, no podrían remover de sus puestos ni invalidar a los fiscales nombrados. Sin embargo, en virtud de que estas leyes son inconstitucionales, todos los actos derivados de ellas (tal como su nombramiento) son nulos.

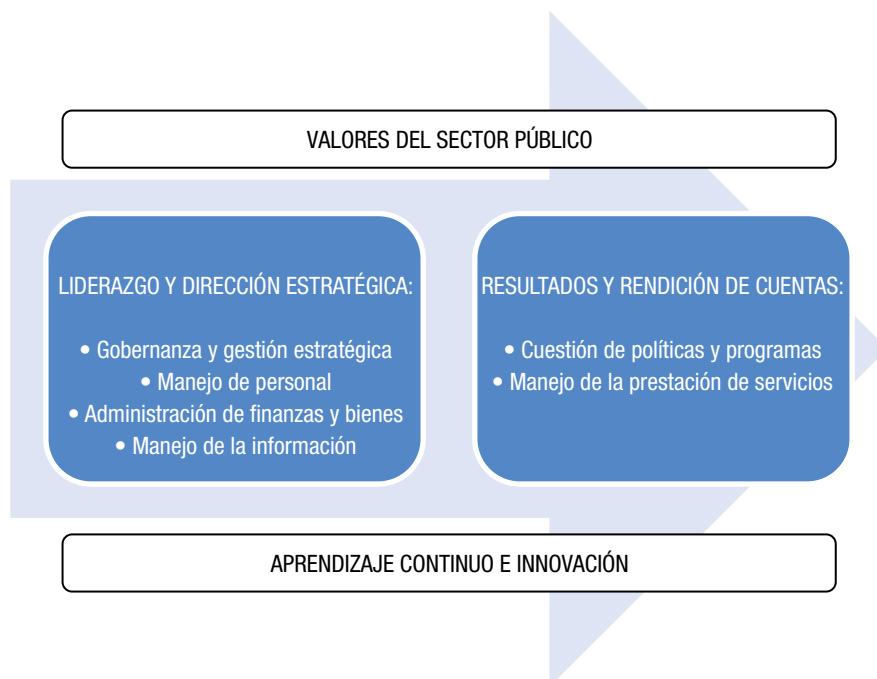
Fuente: OECD (2017c), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.

Por otra parte, el artículo 18 de la Ley del SEAC establece que el Congreso de Coahuila tiene la responsabilidad de seleccionar a nueve miembros del Comité de Selección, que finalmente elegirá al Comité de Participación Ciudadana después de recoger propuestas de las instituciones estatales académicas y de investigación correspondientes, así como de las organizaciones de la sociedad civil. Sin la designación de los miembros clave del Comité de Coordinación, el SEAC no puede empezar a trabajar adecuadamente y por tanto su implementación se retrasaría. Se requerirá de un fuerte liderazgo político por parte del Poder Legislativo de Coahuila para cubrir estos puestos; al mismo tiempo, la necesidad de avanzar en este proceso no debería afectar el carácter abierto y basado en el mérito del proceso de designación, cuyas nominaciones no deben politizarse para evitar minar la legitimidad y efectividad del SEAC.

Considerando el papel clave de los funcionarios de niveles alto y medio en la implementación del SEAC, es necesario instaurar mecanismos para definir responsabilidades claras de los directivos de nivel medio y alto en la puesta en marcha del SEAC y solicitar su rendición de cuentas durante el proceso de reforma.

El éxito de la implementación del SEAC depende de que la voluntad política del más alto nivel establezca el marco legal e institucional necesario, pero también del compromiso de los altos funcionarios para implementar las obligaciones en el nivel organizacional y, en términos más generales, avanzar en la agenda de la integridad. El compromiso de los funcionarios surgió como un punto débil en áreas clave como la ética y el control interno.

La implementación del paquete de reforma SEAC implica numerosas reformas a las políticas y herramientas de integridad organizacional, tales como manuales y directrices. En otras palabras, el compromiso de los funcionarios será crucial para poner en práctica el sistema en el nivel organizacional. Como consecuencia, Coahuila deberá aplicar mecanismos para vincular responsabilidades específicas a cada nivel de administración al integrar los resultados de la evaluación en un marco de desempeño más amplio para promover la rendición de cuentas con el fin de implementar las reformas necesarias. A medida que Coahuila trabaja para implementar sistemas de integridad, una iniciativa paralela orientada a mejorar el desempeño y la evaluación de funcionarios, en general, ayudaría a crear un ambiente de trabajo que promueva el comportamiento ético (OECD, 2005). En este contexto, Coahuila podría considerar la experiencia del Marco del Manejo de Rendición de Cuentas de la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá (TBS, por sus siglas en inglés), que proporciona un modelo para ampliar el marco de las evaluaciones de desempeño más allá de los resultados gerenciales para incluir los valores del sector público, manejo de personal y gestión de políticas y programas (véase la Gráfica 1.3).

Gráfica 1.3. **Marco del Manejo de Rendición de Cuentas en Canadá**

Fuente: Gobierno de Canadá, *Management Accountability Framework*, www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html.

Sin embargo, esto es complicado porque en Coahuila, como ocurre en general ocurre en México, existe un alto índice de rotación y muchos funcionarios de alto nivel no están incluidos en el Marco del Empleo Público General del servicio público. Por tanto, estos puestos no están sujetos a los mismos estándares de evaluación de desempeño, lo que implica que la rendición de cuentas por objetivos sea menos clara. De hecho, el gobierno de Coahuila no ha desarrollado aún un servicio civil profesional y formal.

Aumentar la legitimidad mediante una amplia participación en el sistema de las partes interesadas

Es recomendable que Coahuila se asegure de que los procedimientos de nombramiento y renovación de miembros del Comité Ciudadano se lleven a cabo de manera abierta y transparente.

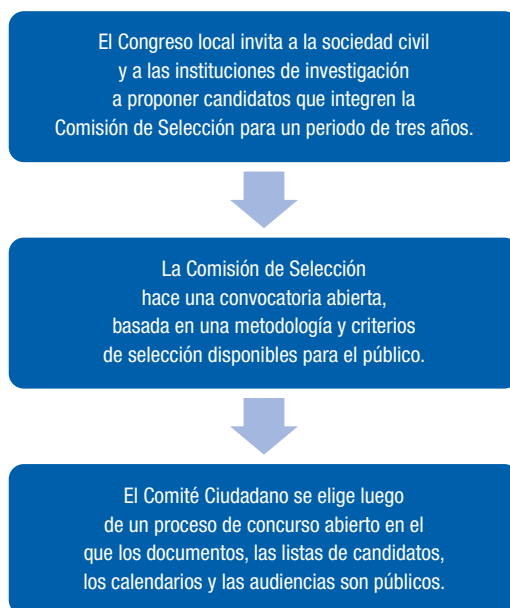
La reforma que dio lugar al Sistema Nacional Anticorrupción puso gran énfasis en el papel de la sociedad civil como uno de los actores fundamentales para definir políticas y supervisar el trabajo de todo el sistema. Esto se refleja en la gobernanza que determina el SEAC, que identifica al Comité de Participación Ciudadana como uno de los pilares del sistema y le da la presidencia tanto del Comité de Coordinación como de la Secretaría Ejecutiva. Entre sus funciones, se espera que el Comité de Participación Ciudadana proponga mecanismos de coordinación y recomendaciones no vinculantes, construya una red de organizaciones y expertos de la sociedad civil, canalice la retroalimentación de la sociedad civil y las instituciones académicas al sistema, y ejecute su propio programa anual de trabajo. Este programa podría incluir estudios, investigaciones y proyectos para mejorar la plataforma digital o el proceso de denuncia ciudadana de la corrupción.

El marco institucional previsto por el SNA y la Ley del SEAC se apega a la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), que subraya la importancia de trabajar juntos con toda la sociedad para construir sistemas de integridad pública efectivos, y que invita a los gobiernos a hacer participar a los actores pertinentes en el desarrollo, la actualización constante y la implementación del sistema de integridad pública. Del mismo modo, concuerda con los lineamientos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), al hacer un llamado a los gobiernos para “promover la participación de la sociedad y reflejar los principios del Estado de derecho, la gestión adecuada de los asuntos públicos y la propiedad pública, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas” (artículo 5[1]). Sin embargo, como señaló el Fundar, un destacado centro de estudios e investigación en México, uno de los principales desafíos en la implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción es la conformación del Comité de Participación Ciudadana. Este debería generar los mecanismos que posibiliten que los ciudadanos realmente sean partícipes de los sistemas locales (*Animal Político*, 2017a).

Para que la sociedad civil tenga liderazgo dentro del SEAC, la primera prioridad de Coahuila es garantizar que el procedimiento de nombramiento se lleve a cabo por medios abiertos y transparentes que permitan la participación de expertos independientes y respetados, los cuales representen los diversos sectores de la sociedad civil. De esta manera no solo se propiciaría la contribución efectiva de la sociedad civil, sino que se contribuiría a fortalecer la legitimidad general del sistema.

De acuerdo con el procedimiento que estipula la Ley del SEAC, la selección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana la realizan miembros de la sociedad civil e instituciones de investigación, que a su vez son elegidos por el Congreso del estado. En particular, este último creará una Comisión de Selección integrada por nueve expertos, cinco de los cuales provendrán de instituciones académicas y de investigación, y cuatro pertenecerán a organizaciones de la sociedad civil especializadas en asuntos de integridad, auditoría y combate a la corrupción (Gráfica 1.4).

Gráfica 1.4. **Proceso de selección del Comité Ciudadano en la Ley del SEAC**



Fuente: Elaborada por la OCDE con base en la Ley del SEAC.

Considerando el papel central de los congresos de las entidades federativas para iniciar y encabezar el proceso de selección el Comité de Participación Ciudadana, el Congreso de Coahuila deberá asegurarse de que todos los pasos para crear el Comité de Selección estén sujetos a los más altos estándares de transparencia y garanticen la equidad e inclusión del proceso. En este sentido, tanto el Congreso de Coahuila como el Comité de Selección podrían considerar proporcionar información adicional sobre la justificación de la decisión final —incluida la mención explícita de la experiencia y el conocimiento de los miembros seleccionados—, así como información financiera concerniente a los candidatos elegidos. Dicha información podría incluir su patrimonio y actividades, y una declaración firmada que dé a conocer cualquier conflicto de interés que pudiera afectar su trabajo.

En relación con el proceso de selección del Comité Ciudadano —pero también con el trabajo legislativo concerniente a todos los instrumentos y modificaciones que se requerirá adoptar para poner en marcha el SEAC (véase el Cuadro 1.1)—, Coahuila debería contemplar seguir los estándares más altos de transparencia parlamentaria establecidos en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria (Opening Parliament, 2012), documento que cuenta con el respaldo de más de 140 organizaciones de más de 75 países y que identifica 44 principios sobre apertura, transparencia y accesibilidad de los parlamentos, agrupados en las siguientes áreas:

- Promover una cultura de apertura.
- Hacer transparente la información parlamentaria.
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria.
- Permitir la divulgación electrónica de la información parlamentaria.

Una mayor participación de los actores interesados en el Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila puede contribuir a construir un sistema de integridad del sector público más incluyente y receptivo.

La participación de la sociedad civil en los Sistemas Anticorrupción Nacional y Estatales en México es un factor clave para el éxito del enfoque de sociedad en su conjunto orientado a la integridad pública. Sin embargo, actualmente el alcance de la participación de los actores interesados en el sistema parece reducido, ya que el Comité de Participación Ciudadana se compondrá de ciudadanos que hayan hecho aportaciones importantes a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción (artículo 16 de la Ley del SEAC y Cuadro 1.2). De igual modo, los congresos locales designan a la Comisión de Selección, para lo cual convocan a la sociedad civil y a las instituciones de investigación para que propongan candidatos (artículo 18 de la Ley del SEAC y Gráfica 1.5). Esto se confirmó con la elección, en enero de 2017, del primer Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. De hecho, la mayoría de sus miembros pertenecen a la academia o a organizaciones de la sociedad civil (*Animal Político*, 2017b), o han tenido puestos en organismos autónomos, tales como el Instituto Nacional Electoral (INE) o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Las actividades del sector público conllevan interacciones con una amplia diversidad de partes interesadas. A menudo, la corrupción se presenta cuando los servidores públicos interactúan con el sector privado. Las entrevistas con representantes del sector privado

durante la misión de investigación realizada en julio de 2016 proporcionaron información valiosa e ideas que podrían ayudar a mejorar el sistema de integridad de Coahuila; asimismo, su participación en el SEAC podría contribuir a lograr un sistema de integridad pertinente y eficaz para el sector público. Al mismo tiempo, contar con distintas partes interesadas garantizaría tener pesos y contrapesos adicionales entre los distintos actores y aumentaría las expectativas de que se apeguen a los estándares y políticas que estipula el sistema. Por otro lado, un diálogo y cooperación continuos con asociaciones estatales o sectoriales empresariales pueden llevar al desarrollo de sus propios estándares e iniciativas de integridad, como es el caso de Colombia, donde la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC) hace uso de dichas asociaciones para promover, entre otras cosas, códigos de conducta para el sector privado. Coahuila podría instaurar mecanismos para asegurar un esquema de participación de múltiples actores interesados que incluya al sector privado, pero también a otras organizaciones no gubernamentales, como sindicatos y medios de comunicación. Países como Colombia y Perú han aplicado dichos esquemas (véase el Recuadro 1.6). Hablando específicamente del SEAC, sus miembros podrían aprovechar la posibilidad prevista en el artículo 28 de la Ley del SEAC e invitar periódicamente a organizaciones que no forman parte del Comité Ciudadano al Comité de Coordinación a través de la Secretaría Ejecutiva. Con el fin de procurar una cooperación continua con estas organizaciones, el compromiso mutuo podría formalizarse mediante convenios y supervisarse en los reportes anuales del Comité de Coordinación.

Recuadro 1.6. **Actores interesados 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 multipartita que incluye al presidente de la República, el fiscal general, el procurador general, el contralor general, el auditor general, el líder del Congreso y el presidente de la Corte Suprema. La CNM es responsable del intercambio de datos e información entre las entidades 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 fomentar la conducta ética en la administración pública, lo que abarca talleres, seminarios y programas pedagógicos sobre temas tales como la ética y la moralidad pública, así como los deberes y responsabilidades de los servidores públicos.

El mismo Estatuto Anticorrupción de 2011 dio lugar a la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC), que hace partícipes a los ciudadanos colombianos de la evaluación y mejora de políticas para promover la conducta ética y frenar la corrupción tanto en el sector público como en el privado. Esta Comisión está integrada por representantes de una amplia gama de sectores, tales como las asociaciones empresariales, ONG que se dedican a combatir la corrupción, universidades, medios de comunicación, representantes de auditoría social, el Consejo Nacional de Planeación, sindicatos y la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto. La CNCLCC emite un reporte anual sobre la evaluación de la política anticorrupción y promueve códigos de conducta para el sector privado, en especial para prevenir conflictos de interés. Vigila de cerca las medidas tomadas en el Estatuto Anticorrupción para mejorar la administración pública y las contrataciones públicas, la política antipapeleo, la democratización de la Administración Pública, el acceso a la información pública y los servicios ciudadanos, y también promueve la participación activa de los medios de comunicación sociales en la denuncia de la corrupción.

Recuadro 1.6. Actores interesados gubernamentales y no gubernamentales en las Comisiones Nacionales Anticorrupción: Colombia y Perú (Cont.)

Perú

La creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) de Perú se derivó de la Ley número 29976, y su regulación, del Decreto número 089-2013-PCM, que también describe el mandato y las responsabilidades de la CAN. Las principales actividades de la CAN son articular esfuerzos, coordinar acciones de múltiples agencias y proponer políticas de corto, mediano y largo plazos orientadas a prevenir y contener la corrupción en el país.

Como en el caso de Colombia, la CAN involucra a instituciones públicas y privadas y la sociedad civil, y coordina los esfuerzos y acciones anticorrupción. Los actores no gubernamentales incluyen a representantes de entidades privadas de negocios, sindicatos laborales, universidades, medios de comunicación e instituciones religiosas. Reunir con regularidad a diversos actores busca fomentar la coordinación horizontal y garantizar la coherencia del marco de la política anticorrupción. Al mismo tiempo, contribuye a proteger a la CAN de malas influencias derivadas de intereses creados.

Cuadro 1.6. La composición del CAN (a partir de octubre de 2016)

Miembros con voto (10)	Miembros con voz pero sin voto (11)
<ul style="list-style-type: none"> ● Presidente del Congreso (<i>Congreso de la República</i>) ● Presidente de la Magistratura (<i>Poder Judicial</i>) ● Presidente de la Oficina del Gabinete (<i>Presidencia del Consejo de Ministros, PCM</i>) ● Ministro de Justicia y Derechos Humanos (<i>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</i>) ● Presidente del Tribunal Constitucional (<i>Tribunal Constitucional</i>) ● Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura (<i>Consejo Nacional de la Magistratura</i>) ● Fiscal General (<i>Fiscalía de la Nación</i>) ● Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (<i>Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales</i>) ● Presidente de la Asociación de Municipalidades (<i>Asociación de Municipalidades</i>) ● Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional (<i>Acuerdo Nacional</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contralor General (<i>Contraloría General de la República, CGR</i>) ● Ombudsman (<i>Defensoría del Pueblo</i>) ● Director Ejecutivo del Cuerpo Supervisor de Contrataciones del Estado (<i>Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE</i>) ● Presidente de la Asamblea Nacional de Rectores (<i>Asamblea Nacional de Rectores</i>) ● Presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública (<i>Consejo Nacional para la Ética Pública, Proética</i>) ● Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (<i>Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas</i>) ● Representante de los sindicatos en Perú ● Representante de la Iglesia católica ● Representante de la Iglesia evangelista ● Director Ejecutivo del Consejo de Prensa Peruana (<i>Consejo Prensa Peruana</i>) ● Coordinador General de la CAN

Fuente: OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>; OECD (2017d), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>.

Propuestas de acción

La implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en Coahuila es un paso crucial para construir un sistema de integridad coherente y completo. Para enfrentar los desafíos involucrados en el proceso y hacer uso de las posibilidades ofrecidas por el nuevo marco de trabajo que estableció la reforma, la OCDE recomienda que Coahuila considere emprender las siguientes acciones:

Fortalecer la coordinación institucional para la integridad

- Aunque el SEAC representa un marco muy valioso para coordinar instituciones relevantes, el sistema podría asegurarse de que las políticas de integridad se incorporen en el gobierno completo y se vinculen con estrategias en el nivel estatal.

- Nombrar a un punto de contacto dentro de cada una de las instituciones que forman parte del SEAC para fortalecer la coordinación con sus órganos rectores y favorecer la implementación de sus actividades en todo el gobierno.
- La participación de los municipios en el SEAC aporta mecanismos para mejorar la coordinación vertical de las políticas de integridad en el estado de Coahuila. Sin embargo, los municipios deberán involucrarse por completo durante la puesta en marcha del sistema. Coahuila podría crear un grupo de trabajo *ad hoc* que se encargue de elaborar los mecanismos de coordinación con los municipios y de proporcionar apoyo continuo para construir sistemas anticorrupción municipales coherentes.
- El éxito de las disposiciones institucionales previstas por el SEAC también dependerá de una adecuada planificación y asignación de recursos.

Demostrar compromiso político y administrativo para apoyar al sistema de integridad pública

- La implementación del SEAC depende del compromiso al más alto nivel político para resolver los retos técnicos implicados, hacer frente a la resistencia política y favorecer una transición incluyente el nuevo sistema.
- Considerando el papel clave de los funcionarios de niveles alto y medio en la implementación del SEAC, es necesario instaurar mecanismos para definir responsabilidades claras de los directivos de nivel medio y alto en la puesta en marcha del SEAC y solicitar su rendición de cuentas durante el proceso de reforma.

Aumentar la legitimidad por medio de una amplia participación en el sistema de las partes interesadas

- Es recomendable que Coahuila se asegure de que los procedimientos de nombramiento y renovación de miembros del Comité Ciudadano se lleven a cabo de manera abierta y transparente.
- Una mayor participación de los actores interesados en el Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila puede contribuir a construir un sistema de integridad del sector público más incluyente y receptivo.

Bibliografía

- Animal Político (2017a), “¿Opacidad en los sistemas locales anticorrupción?”, www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2017/01/13/alto-la-opacidad-los-sistemas-locales-anticorrupcion/.
- Animal Político (2017b), “Dar resultados y ganar legitimidad, retos del nuevo Comité Ciudadano del Sistema Anticorrupción”, www.animalpolitico.com/2017/01/retos-comite-ciudadano-anticorrupcion/.
- Cámara de Diputados (2016), “Comisión de Transparencia analiza requerimientos presupuestales para el Sistema Nacional Anticorrupción”, boletín núm. 2305, www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Octubre/12/2305-Comision-de-Transparencia-analiza-requerimientos-presupuestales-para-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion.
- Charbit, C., y M. Michalun (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 14, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- Gobierno de Coahuila (2015), Plan Estatal de Desarrollo de Coahuila 2011-2017 (actualización de 2015), <http://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PED-Actualizado-211216-webaccessible.pdf>.
- OECD (2017a), *Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- OECD (2017c), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.
- OECD (2017d), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- OECD (2009), “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation”, Foro Global sobre Gobernanza Pública, 4-5 de mayo, Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, GOV/PGC/GF(2009)1.
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010604-en>.
- Opening Parliament (2012), Declaration on Parliamentary Openness, <https://www.openingparliament.org/declaration/>.
- Proceso (2016), “Sistema Anticorrupción en la CDMX costaría al menos 131 mdp”, www.proceso.com.mx/447513/sistema-anticorrupcion-en-la-capital-costaria-al-menos-131-mdp.
- Rodrigo, D., L. Allio y P. Andres-Amo (2009), “Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 13, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/224074617147>.

Capítulo 2

Construir una cultura de integridad en el sector público en Coahuila

En este capítulo se identifican formas de fortalecer la ética pública, así como la identificación y la gestión de situaciones de conflictos de interés en Coahuila mediante mejoras en el diseño, las directrices y el control institucionales. En primer lugar, en el capítulo se debate el marco legal y de política sobre ética pública y la gestión de conflictos de interés. En segundo lugar, se analizan las posibles reformas que armonizarían las políticas y las prácticas, simplificarían los asuntos de ética pública en todo el gobierno y sensibilizarían a los funcionarios públicos. En tercer lugar, se evalúa la eficacia del sistema de declaraciones patrimoniales de Coahuila en su intento de prevenir la corrupción. Por último, se brinda orientación sobre los mecanismos de evaluación y monitoreo.

Introducción

La integridad en el sector público es una condición importante para lograr un funcionamiento eficaz del estado, asegurar la confianza pública en el gobierno, y crear condiciones para un desarrollo social y económico sostenible. El término integridad pública “se refiere a la alineación congruente de, y el apego a, valores, principios y normas compartidos para sostener y priorizar el interés público en el sector público” (OECD, 2017a).

En la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017a)* se reconoce el carácter fundamental de los principios y valores éticos dentro del sistema de integridad y se proporciona directrices para los encargados de tomar decisiones y para los funcionarios públicos sobre la incorporación de altos estándares de conducta en aras de una administración pública más limpia.

Crear una cultura de integridad en el sector público va más allá de las leyes y regulaciones. Es necesario guiar a los funcionarios públicos hacia la integridad usando otros instrumentos y procesos por medio de los cuales se adopten las normas éticas y los valores del servicio público. De esta manera, se desarrolla un entendimiento común sobre qué tipo de conducta deberán adoptar los empleados públicos en sus labores diarias, en especial al afrontar dilemas éticos o situaciones de conflictos de interés que todo funcionario público podría encontrar en algún punto en su carrera.

En la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017a)* se desglosa el proceso de desarrollo de una cultura de integridad en el sector público en los siguientes elementos: establecer estándares y procedimientos de integridad claros; invertir en un liderazgo de integridad; fomentar un sector público profesional dedicado al interés público; comunicar y dar a conocer las normas y los valores, y asegurar una cultura organizacional abierta y sanciones transparentes en caso de mala conducta.

Además, es probable que las medidas de integridad serán más eficaces cuando se integran o se incorporan a las políticas y las prácticas generales de administración, en especial la gestión de recursos humanos y el control interno, y cuando son apoyadas por suficientes capacidades y recursos organizacionales, financieros y personales.

En este capítulo se examina el marco de ética pública y gestión de conflictos de interés de Coahuila. La evaluación de las fortalezas y debilidades del marco actual llega en un punto decisivo, dada la adopción del Sistema Estatal Anticorrupción y la necesaria armonización de la legislación estatal y la legislación federal. Esta es una oportunidad única para adoptar buenas prácticas en relación con la integridad pública.

Construir un marco legal y de política sobre ética pública y los conflictos de interés para asegurar la coherencia en toda la administración

Con base en el modelo del gobierno federal, Coahuila podría establecer una unidad de ética dentro de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR) para armonizar las políticas existentes en toda la administración. La Unidad de Ética podría adoptar una función de consultoría y orientación.

En el ámbito federal se estableció una Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, dentro de la estructura interna de la Secretaría de la Función

Pública (SFP), para encabezar el desarrollo de políticas de integridad, coordinarse con las otras entidades para implementar las políticas con eficacia y evaluarlas. La SEFIR podría replicar este modelo y crear una unidad de este tipo (UEEPCI) dentro de la SEFIR y con un mandato similar.

Sin embargo, a diferencia de la función de la Unidad de Ética en el nivel federal, la función de la UEEPCI dentro de la SEFIR tendría que ser meramente preventiva y no de procesamiento de violaciones a la integridad. Esto significa que la UEEPCI se encargaría de asegurar la implementación de políticas de integridad y de crear una cultura de integridad en la que puedan debatirse con libertad los dilemas éticos, las inquietudes sobre integridad pública y los errores, y en la que puedan plantearse dudas respecto a posibles situaciones de conflictos de interés y cómo enfrentarse a ellas. No obstante, sus responsabilidades deberán separarse con claridad de la función de ejecución ejercida por los Órganos Internos de Control para alentar a los funcionarios públicos a solicitar asesoría sin temer a consecuencias negativas y sanciones. Una clara distinción entre la prevención y la ejecución permitiría a la UEEPCI adquirir una identidad y visibilidad separadas, independientes del modelo represivo común en los sistemas legalistas como México, donde se tiende a poner énfasis en el cumplimiento de las reglas de integridad y anticorrupción. La UEEPCI también desempeñaría un papel clave para facilitar el proceso de determinar y definir la integridad dentro de la SEFIR, incluyendo la responsabilidad de desarrollar, implementar y actualizar los códigos de integridad, como se recomienda (OECD, 2017b).

Para poder cumplir con este mandato clave del sistema de integridad pública, es necesario que Coahuila garantice que la UEEPCI cuente con los recursos organizacionales, financieros y humanos requeridos para proporcionar apoyo en la implementación de las políticas que dispone. El puesto de miembro de la UEEPCI tendría que ser de tiempo completo. Actualmente, pareciera que la SEFIR no puede cumplir su mandato de asegurar la implementación eficaz y la orientación a otros órganos debido a la falta de recursos y a la falta de una comunicación clara, que podrían deberse a la insuficiencia de recursos humanos y financieros. Además, podría surgir un reto adicional por las diferentes capacidades de las entidades y en el ámbito municipal. Algunos municipios podrían carecer de recursos para adaptar políticas y requerirán orientación para desarrollar una estrategia de largo plazo sobre cómo desarrollar capacidades, lo que a su vez demandará más recursos. Además, la SEFIR tendrá que cerciorarse de que los programas existentes y los recursos relacionados dedicados a cultivar una cultura de integridad en la administración pública se coordinen estrechamente con la Secretaría de Finanzas de Coahuila, entidad responsable de los recursos humanos, para así incorporar políticas de integridad en cada etapa del proceso de recursos humanos.

Para asegurar una ejecución eficaz de las políticas de integridad en toda la administración pública, Coahuila podría considerar establecer Puntos (o personas) de Contacto de Integridad dentro de cada entidad pública. Los Puntos de Contacto de Integridad serían responsables de la ética pública y no de investigar violaciones a la integridad.

Implementar e incorporar las políticas de integridad en toda la administración es uno de los retos que muchos de los órganos de integridad central afrontan. Aunque en última instancia la integridad es responsabilidad de todos los miembros de la organización, la OCDE reconoce que los “actores de integridad” especializados son particularmente importantes

para complementar la función esencial de los directivos de estimular la integridad y moldear la conducta ética (OECD, 2009). Al crear un punto o persona especializada de contacto encargada de implementar políticas de integridad en la entidad y promover las políticas, puede facilitarse la homologación en toda la administración. Además, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad pueden desglosar las políticas y regulaciones generales en las circunstancias específicas de cada entidad y proporcionar una guía personalizada sobre ética y conflictos de interés para los empleados en caso de dudas y dilemas.

En el nivel federal, los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de cada entidad federal, son el punto de contacto y el vínculo oficial entre la Unidad de Ética de la SFP y las entidades federales. El Comité de Ética de cada entidad es encabezado por el Oficial Mayor como el único miembro permanente y cuenta con otros diez miembros que son elegidos por periodos de dos años por sus colegas de la organización. Actualmente, las responsabilidades de los Comités de Ética abarcan tres aspectos principales:

- Revisión, implementación y evaluación de los códigos organizacionales de conducta
- Promoción de guía sobre políticas de integridad, incluyendo capacitación
- Recepción y procesamiento de violaciones a la integridad (artículo 6, DOF 20/08/2015) (OECD, 2017b)

Si bien las partes interesadas indicaron que Coahuila planea adoptar una estructura similar, ahora no existe una guía normativa acerca del mandato exacto, las funciones y la integración organizacional de estos comités o de unidades similares en el estado.

Con base en la experiencia positiva de Alemania (Recuadro 2.1) y Canadá (Recuadro 2.2) y con el fin de evitar algunas de las debilidades de la estructura en el ámbito federal, la SEFIR podría establecer un marco institucional que asigne con claridad un lugar a la integridad y confiera la responsabilidad de promover las políticas de integridad a funcionarios especializados y dedicados o a unidades en el seno de cada entidad. Dichos funcionarios o unidades podrían desempeñar la función de Punto de Contacto de Integridad.

Recuadro 2.1. **Personas de Contacto para la prevención de la corrupción en Alemania**

En el ámbito federal, Alemania ha institucionalizado unidades para la prevención de la corrupción, así como a una persona responsable que se dedica a promover las medidas de prevención de la corrupción dentro de una entidad pública. Deberá nombrarse de manera formal a una persona de contacto y un adjunto. En la “Directiva del Gobierno Federal sobre la Prevención de la Corrupción en la Administración Federal” se define a estas personas de contacto y sus labores como sigue:

1. Se nombrará a una persona de contacto para prevención de la corrupción con base en las labores y el tamaño de la entidad. Una persona de contacto podría ser responsable de más de una entidad. Las personas de contacto podrían encargarse de las siguientes tareas:
 - Servir como una persona de contacto para el personal y la administración de la entidad, de ser necesario, sin tener que pasar por canales oficiales, junto con personas privadas.
 - Asesorar a la administración de la entidad.
 - Mantener informados a los miembros del personal (por ejemplo, por medio de seminarios y presentaciones programados con regularidad).
 - Apoyar con capacitación.
 - Monitorear y evaluar cualquier indicio de corrupción.

Recuadro 2.1. **Personas de Contacto para la prevención de la corrupción en Alemania** (Cont.)

Ayudar a mantener informado al público sobre las sanciones contempladas en la ley del servicio público y el derecho penal (efecto preventivo) y a la vez respetar los derechos de privacidad de los involucrados.

2. Si la persona de contacto se entera de hechos que despierten una sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción, debe informar a la administración de la entidad y recomendar que se lleve a cabo una investigación interna, que se tomen medidas para prevenir el ocultamiento, y se informe a las autoridades. La administración de la entidad tomará las medidas necesarias para tratar el asunto.
3. A las personas de contacto no se les delegará autoridad alguna para aplicar medidas disciplinarias; no deberán realizar investigaciones en procedimientos disciplinarios para casos de corrupción.
4. Las entidades proporcionarán a las personas de contacto, de manera inmediata y exhaustiva, la información requerida para realizar sus labores, particularmente en relación con los casos de sospecha de corrupción.
5. En la realización de sus labores de prevención de la corrupción, las personas de contacto serán autónomas. Tendrán derecho a reportarle directamente al titular de la entidad y no estarán sujetas a discriminación como resultado del desempeño de sus obligaciones.
6. Aun después de completar su mandato, las personas de contacto no podrán revelar información alguna de tipo personal que hayan obtenido sobre los miembros de la fuerza laboral; sin embargo, podrían proporcionarla a la administración o a la dirección de personal de la entidad si tuvieran una sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción. Los datos personales deben tratarse de conformidad con los principios de la administración de registros del personal.

Fuente: Ministerio Alemán del Interior “Reglas sobre Integridad”, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile.

Recuadro 2.2. **Canadá: Funcionarios de alto nivel para asuntos de valores y ética del servicio público y funcionarios de departamento para conflictos de interés y medidas posempleo**

En Canadá, se nombra a funcionarios de alto nivel y funcionarios departamentales como responsables de incorporar políticas de integración en la organización y brindar asesoría.

Funcionarios de alto nivel para asuntos de valores y ética del servicio público

- El funcionario de alto nivel para asuntos de valores y ética apoya al director adjunto a garantizar que la organización ejemplifique los valores del servicio público en todos los niveles de sus organizaciones. Este funcionario promueve la divulgación, el entendimiento y la capacidad de aplicar el código entre los empleados, y se cerciora de que se cuente con prácticas de gestión que apoyen el liderazgo basado en valores.

Funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas posempleo

- Los funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas posempleo son especialistas dentro de sus organizaciones respectivas a quienes se les ha asignado la tarea de asesorar a los empleados sobre los temas de conflictos de interés y medidas posempleo (...) del Código de Valores y Ética.

Fuente: Consejo de la Tesorería de la Secretaría de Canadá, www.tbs-sct.gc.ca/ve/snrs1-eng.asp.

Tal como recomendó la OCDE (2017b) en el nivel federal, la función de los Puntos de Contacto de Integridad deberá ser sólo preventiva y no incluir el procesamiento de violaciones de este tipo. Los Puntos de Contacto de Integridad asegurarían la aplicación de políticas de integridad y contribuirían a la creación de una cultura de la integridad en la que los funcionarios públicos puedan solicitar asesoría sobre ética pública y sobre la gestión de situaciones de conflictos de interés.

Es necesario que el Punto de Contacto de Integridad esté claramente integrado en la estructura de cada entidad y se le asigne su propio presupuesto para realizar las actividades relacionadas con su mandato. El presupuesto tendrá que determinarse independientemente de la presión interna. Tomando en cuenta el tamaño de la secretaría y la entidad, así como las posibles restricciones presupuestarias, algunos Puntos de Contacto de Integridad podrían consistir solo de una persona dedicada en específico al tema. Mientras esta pueda cumplir con la función de los Puntos de Contacto de Integridad esto será suficiente. Los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad de Coahuila reportarían directamente al titular de la entidad pública, y recibirían capacitación y orientación focalizados para cumplir con el mandato profesional que reciban de la UEEPCI en la SEFIR. La UEEPCI desempeñaría la función de coordinación y enlace con los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad en toda la administración, monitoreando su trabajo, proporcionándoles herramientas y materiales, apoyándolos con directrices *ad-hoc*, y ofreciendo capacitación. Además, la UEEPCI podría considerar establecer una red entre los Puntos de Contacto.

El acuerdo de coordinación sobre la colaboración en la transparencia y la lucha contra la corrupción establecido entre Coahuila y la Secretaría de la Función Pública (SFP) podría beneficiarse de la experiencia en el ámbito federal y arminozar las políticas.

Se estableció un acuerdo entre Coahuila y la SFP con el fin de implementar un programa especial de coordinación para fortalecer el sistema estatal de control y evaluación de la administración pública y la colaboración en el área de transparencia y combate a la corrupción (Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de la Función Pública y el Estado de Coahuila de Zaragoza, cuyo objeto es la realización de un programa de coordinación especial denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción). Si bien con este acuerdo podría obtenerse apoyo federal en materia de ética pública, en las entrevistas con las partes interesadas se confirmó que la naturaleza no vinculante del acuerdo hasta ahora no ha arrojado resultados concretos. Dada la necesidad de cumplir como mínimo con las normas establecidas en el nivel federal, la puesta en marcha del Sistema Estatal anticorrupción podría ser una oportunidad para buscar el apoyo de la SFP, que ya ha implementado la mayoría de las políticas de ética pública relacionadas con la instauración del sistema anticorrupción. La SEFIR, como actor principal, podría aproximarse de manera activa a la SFP y recibir orientación en todo este proceso. Una vez que se cree la UEEPCI en la SEFIR, la Unidad de Ética federal y la estatal deberán coordinarse e intercambiar buenas prácticas. Dicha orientación podría formalizarse una vez que el sistema se implemente por medio de reuniones anuales entre las dos Unidades de Ética.

Armonizar políticas y prácticas

El marco de gestión de integridad pública podría beneficiarse de un Código de Ética y Conducta más simplificado y sin duplicaciones. Bajo la guía de la Unidad de Ética, Coahuila podría considerar la elaboración de manuales o guías sobre ejemplos prácticos y procedimientos para situaciones de conflictos de interés y dilemas éticos.

Los principios, obligaciones éticas y prohibiciones articulan los límites de la conducta, así como las expectativas de conducta de los funcionarios públicos. De particular importancia es guiar a estos en la definición de lo que constituye un conflicto de interés y proporcionar directrices en dichas situaciones. El conocimiento realista de qué circunstancias y relaciones pueden ocasionar una situación de conflicto de interés proporcionaría las bases para el desarrollo de un marco regulatorio orientado a gestionar situaciones de este tipo con un enfoque coherente y consistente en todo el sector público. Resulta esencial entender y reconocer que todos tienen intereses, los cuales no pueden prohibirse, pero sí gestionarse de forma adecuada. Es necesario tomar en cuenta estas reflexiones durante el proceso de armonización de la legislación clave relacionada con el establecimiento del sistema anticorrupción local.

En la actualidad, las normas de conducta para los funcionarios públicos de Coahuila se formulan en la legislación primaria y secundaria (Recuadro 2.1). La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, constituyen las piedras angulares del marco de ética de la administración pública. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos define con claridad lo que constituye un conflicto de interés y requiere que los servidores públicos informen a su superior sobre situaciones de conflictos de interés. Además, la ley dispone obligaciones específicas para que los funcionarios públicos prevengan los conflictos de interés en el servicio público, así como regulaciones sobre las etapas previa y posterior a un cargo público. De conformidad con la misma Ley, el incumplimiento de estas reglas se considera como un delito que amerita sanciones de tipo administrativo. Si el funcionario público actúa existiendo un conflicto de interés, de acuerdo con el Código Penal de Coahuila, pueden aplicarse sanciones penales por influencia indebida y enriquecimientos ilícito. Estas sanciones varían entre seis meses a ocho años de prisión por influencia indebida y hasta 10 años de prisión en casos de enriquecimiento ilícito.

Cuadro 2.1. Legislación clave que regula las normas de conducta para funcionarios de la administración pública de Coahuila

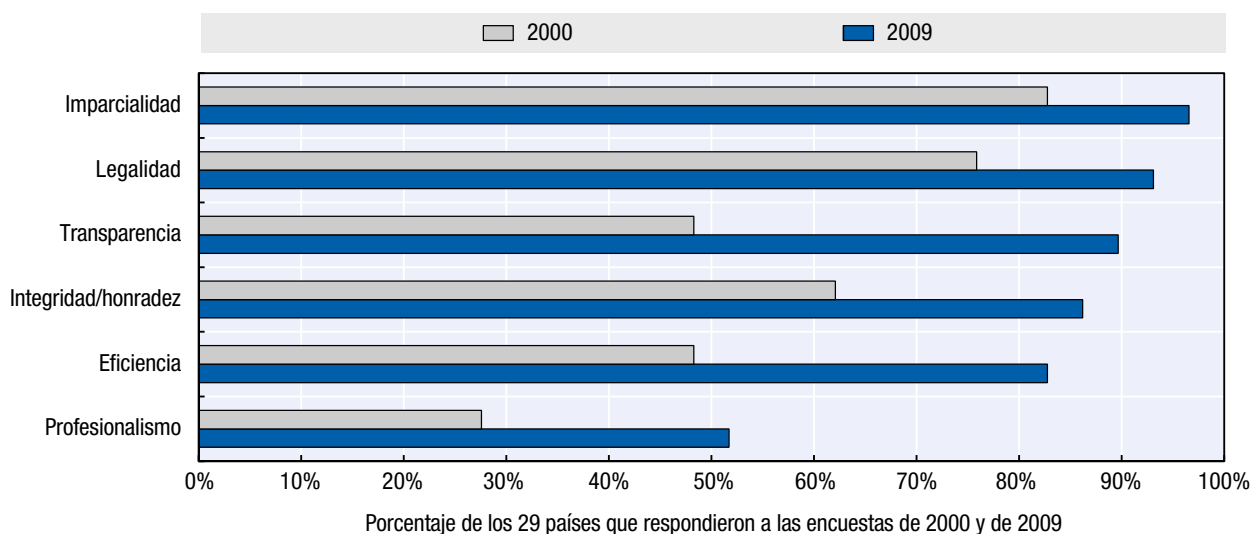
Disposiciones legales
• Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza
• Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza
• Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza
• Ley para sancionar y prevenir la Corrupción en la Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza
• Decreto número 387 que presenta el Manifiesto de No Conflicto de Intereses obligatorio para participar en cualquier proceso de licitación
• Código de Ética y Conducta para los servidores públicos en el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza
• Código de Conducta para los servidores públicos de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila de Zaragoza

Los códigos de conducta o de ética son reconocidos como una herramienta esencial para guiar la conducta de los funcionarios públicos de acuerdo con el marco legal oficial. Los códigos de ética del sector público estipulan límites y expectativas de conducta y tendrían que definir con claridad los valores centrales relacionados con el hecho de ser funcionario público y proporcionar criterios claros en cuanto a qué conducta se espera y cuál está prohibida. Dicho código puede proporcionar una guía para los funcionarios públicos sobre qué circunstancias y situaciones pueden provocar una situación de conflicto de interés, y al mismo tiempo resaltar que no está prohibido tener intereses *per se*, sino que es preciso gestionar los intereses privados. De esta manera, un código de conducta o de ética puede sentar las bases para el desarrollo de un marco regulatorio sobre la gestión de situaciones de conflictos de interés desde un enfoque coherente y sistemático en todo el sector público (OECD, 2017b).

El establecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción y la subsecuente adaptación de las leyes antes mencionadas brindan a Coahuila una oportunidad única de revisar el Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual proporciona detalles más precisos sobre los principios y los valores a los que deben apegarse los funcionarios públicos. Como un primer paso, el código podría aplicarse a todos los funcionarios públicos de todos los poderes y como tal representaría un punto de anclaje para la conducta ética en toda la administración.

El Código General de Conducta abarca compromisos institucionales, principios constitucionales y valores del servicio público (Constitución del Estado de Coahuila, artículo 160). Los compromisos institucionales de conformidad con los cuales deberá regirse la conducta de los funcionarios públicos son confianza pública, participación pública, combate a la corrupción y la impunidad, el bien común y cuestiones culturales y ambientales. Los principios constitucionales son eficiencia, eficacia, honestidad, justicia, imparcialidad, integridad, lealtad, legalidad, liderazgo, rendición de cuentas, respeto y transparencia. Estos principios son similares a los observados en la mayoría de los países miembros de la OCDE y en general se les considera como los pilares de los sistemas de integridad y fortalecimiento de la confianza en el gobierno (Gráfica 2.1). Establecer de forma explícita compromisos adicionales a los principios y valores constitucionales puede ser útil, aunque también podría resultar repetitivo y crear confusión entre los funcionarios públicos (Recuadro 2.3). La mayoría de los compromisos institucionales puede emanar de los valores constitucionales, como el compromiso de participación pública, ya cubierto por la transparencia. Coahuila podría considerar limitar los compromisos, tal como se establece en el artículo 5, lo que simplificaría el Código de Conducta y aumentaría la claridad.

A diferencia del nivel federal, el Código de Ética y Valores de Coahuila no tiene una disposición específica sobre gestión de situaciones de conflictos de interés. El estado podría considerar adaptar el código para implementar una disposición relativa a los conflictos de interés.

Gráfica 2.1. **Valores centrales del servicio público declarados con frecuencia (2000 y 2009)**

Nota: No se cuenta con series de tiempo para la República Eslovaca.

Fuente: OECD (2011a), *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091412-es>.

Recuadro 2.3. **Análisis de los valores del Servicio Público Australiano**

En el pasado, la Comisión del Servicio Público Australiano utilizó una declaración de valores, expresada como una lista de 15 reglas. Por ejemplo, establecía que el Servicio Público Australiano (APS, por sus siglas en inglés):

- Es apolítico y realiza sus funciones de forma imparcial y profesional
- Proporciona un lugar de trabajo que está libre de discriminación y reconoce y utiliza la diversidad de la comunidad australiana a la que sirve
- Responde a las necesidades del gobierno al proporcionar asesoría franca, honesta, completa, adecuada y puntual, así como al implementar sus políticas y programas
- Presta servicios de manera justa, eficaz, imparcial y cortés al público australiano y es sensible a su diversidad

En 2010, el Grupo Consultivo sobre la Reforma de la Administración del Gobierno Australiano publicó un informe en el que reconocía la importancia de un sólido marco de valores para un servicio público con capacidad de adaptación y de alto desempeño, y la relevancia de un liderazgo estratégico basado en valores al orientar el desempeño. El Plan de Acción de Reforma APS recomendó revisar, reforzar y hacer más memorables los valores, para beneficio de todos los empleados y para promover la excelencia en el servicio público. Se sugirió también cambiar los valores APS conformando “un conjunto más pequeño de valores centrales que sean significativos, memorables y eficaces para inducir el cambio”.

El modelo sigue el acrónimo “I CARE (ME IMPORTA)”. El siguiente es el conjunto de valores modificado:

Imparcial

El APS es apolítico y ofrece al gobierno asesoría franca, honesta, puntual y basada en la mejor evidencia disponible.

Recuadro 2.3. **Análisis de los valores del Servicio Público Australiano** (Cont.)

Comprometido con el servicio

El APS es profesional, objetivo, innovador y eficiente, y trabaja en colaboración para lograr los mejores resultados para la comunidad australiana y el gobierno.

Responsable

El APS es abierto y responsable para con la comunidad australiana al amparo de la ley y dentro del marco de responsabilidad ministerial.

Respetuoso

El APS respeta a toda la gente, incluyendo sus derechos y su herencia.

Ético

El APS demuestra liderazgo, es digno de confianza y actúa con integridad en todo lo que hace.

Fuentes: Australian Public Service Commission (2011), “Values, performance and conduct”, www.apsc.gov.au/about-the-apsc/parliamentary/state-of-the-service/state-of-the-service-2010/capitulo-3-values,-performance-and-conduct; Australian Public Service Commission (2012), “APS Values”, www.apsc.gov.au/aps-employment-policy-andadvice/aps-values-and-code-of-conduct/aps-values.

El código es una herramienta útil para definir los valores centrales que los funcionarios públicos deberían observar al realizar su trabajo. Sin embargo, contar con lineamientos adicionales sobre lo que significa adoptar estos valores en su labor cotidiana podría ayudarlos a internalizar los valores. Los principios y los valores establecidos se traslapan con los estipulados por el recién aprobado Código de Ética y las Reglas de Integridad para Funcionarios Públicos del ámbito federal (Recuadro 2.4). Sin embargo, además de ello, el Código Federal comprende un conjunto de conductas específicas deseadas y no deseadas en 12 campos específicos, tal como se expone en las Reglas de Integridad, que complementan el nuevo Código de Ética. La SEFIR podría desarrollar un manual complementario similar. Según recomienda la OCDE (2017b), las Reglas de Integridad federales parecen demasiado breves y podrían carecer de ejemplos o situaciones concretos. Por tanto, la SEFIR podría proporcionar directrices más prácticas que describan situaciones concretas de conflictos de interés. Por ejemplo, en los Países Bajos, el gobierno publicó un folleto titulado “Las Reglas del Juego de Integridad”, en el cual se explica en términos claros y cotidianos las reglas a las que deben apegarse los miembros del personal. Considera aspectos de la vida real, como respetar la confidencialidad, aceptar regalos e invitaciones, invertir en valores, ocupar puestos o cargos de director adicionales y gestionar activos de operación (OECD, 2013). En Australia un dilema ético al afrontarlo (véase el Recuadro 2.5).

Recuadro 2.4. **Código de Ética para Funcionarios Públicos en nivel Federal**

El nuevo Código de Ética implica principios y valores generales, además un conjunto de conductas deseadas y no deseadas. El Código General de Ética comprende diversos principios constitucionales (legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia), así como valores adicionales (interés público, respeto, respeto por los derechos humanos, igualdad y no discriminación, igualdad de género, cultura y medio ambiente, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia, rendición de cuentas) que todo servidor público debe seguir. Estos principios y valores en gran medida se traslapan con los establecidos en el Código de Conducta de Coahuila. Sin embargo, dicho código no incluye los valores de interés público, respeto general, respeto por los derechos humanos, igualdad y no discriminación, igualdad de género y cooperación.

Recuadro 2.4. **Código de Ética para Funcionarios Públicos en nivel Federal** (Cont.)

Por otra parte, en las Reglas de Integridad se define un grupo de conductas deseadas y no deseadas, que complementan el nuevo Código de Ética y se dividen en 12 ámbitos específicos:

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

Fuente: OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.

Recuadro 2.5. **Guiar a los funcionarios públicos a enfrentar dilemas éticos en Australia**

El gobierno australiano desarrolló y puso en marcha estrategias para mejorar en materia de ética y rendición de cuentas en el Servicio Público Australiano (APS), por ejemplo, el Código de Conducta de los Activistas, el registro de “terceros”, el Código de “Consejeros Ministeriales” y el trabajo sobre la presentación de denuncias y la libertad de información.

Para apoyar la implementación del régimen de ética e integridad, la Comisión del Servicio Público Australiano aumentó su orientación sobre temas del Código de Valores y Ética de la APS. Esto incluye la integración de la capacitación en ética en las actividades de aprendizaje y desarrollo en todos los niveles.

Para ayudar a los servidores públicos en su proceso de toma de decisiones al afrontar dilemas y opciones éticos, la Comisión del Servicio Público Australiano desarrolló un modelo de toma de decisiones, el cual (en inglés) sigue el acrónimo correspondiente a la palabra “reflexiona”:

1. Reconocer un posible problema o dificultad
 - Los funcionarios públicos deberían preguntarse:
 - ¿Tengo un presentimiento de que algo no está bien o de que se trata de una situación riesgosa?
 - ¿Se trata de un dilema entre lo correcto contra lo correcto o entre lo correcto contra lo incorrecto?
 - ¿Puedo reconocer que la situación involucra tensiones entre los valores del APS o entre el APS y mis valores personales?
2. Encontrar información relevante
 - ¿Cuáles fueron el detonante y las circunstancias?

Recuadro 2.5. **Guiar a los funcionarios públicos a enfrentar dilemas éticos en Australia** (Cont.)

- Identificar la legislación, lineamientos y políticas pertinentes (para toda la APS y por entidad).
 - Identificar los derechos y responsabilidades de las partes interesadas pertinentes.
 - Identificar decisiones precedentes.
3. Detenerse en “la encrucijada”
 - Hablar al respecto, usar la intuición (inteligencia emocional y procesos racionales), analizar, escuchar y reflexionar.
 4. Evaluar las opciones
 - Descartar las opciones irrealistas.
 - Aplicar la prueba de rendición de cuentas: escrutinio público, revisión independiente.
 - Ser capaz de explicar sus razones o su decisión.
 5. Tomar una decisión
 - Tomar una decisión, actuar al respecto y hacer un registro de ser necesario.
 6. Tomarse un tiempo para reflexionar
 - ¿Cómo resultaron las cosas para todos los involucrados?
 - Aprender de su decisión.
 - Si tuviera que hacerlo todo de nuevo, ¿lo haría de diferente manera?

Fuente: Office of the Merit Protection Commissioner, “Ethical Decision Making” (2009), www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/values-and-conduct.

Es necesario que la Unidad de Ética de la SEFIR se asegure de que estos manuales se revisen y actualicen periódicamente para resultar un recurso útil para los funcionarios públicos. Además, en coordinación con los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad, la Unidad de Ética sería responsable de distribuir los manuales en toda la administración, incluyendo municipios, órganos regulatorios y empresas de propiedad estatal.

Una estructura global y común de gestión de la integridad brinda la oportunidad de elaborar Códigos de Ética y Conducta en el nivel organizacional de forma participativa, e implementarlos con mayor eficacia.

Debido a la brevedad del código, en diversos temas el lenguaje adoptado omite detalles importantes (por ejemplo, en relación con casos en los cuales un empleado piensa que ha recibido una orden ilícita de su superior). Es preciso que el código sea pertinente para los distintos funcionarios públicos, que ejercen distintas funciones con variados niveles de responsabilidad y vulnerabilidad a la corrupción. Por consiguiente, el código tiene que ser conciso y general. Sin embargo, esta brevedad es una condición común en los códigos cuyo objetivo es abarcar a todo el sector público.

Así como las diferentes organizaciones enfrentan diferentes contextos y tipos de tareas, también podrían afrontar diversos dilemas éticos y situaciones específicas de conflictos de interés. Por ejemplo, los retos podrían diferir significativamente entre la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Salud y los diferentes órganos regulatorios y

de supervisión. Particularmente, la experiencia de la OCDE en la gestión de conflictos de interés muestra que a los funcionarios públicos tendría que proporcionárseles ejemplos del mundo real y análisis de cómo se han gestionado situaciones específicas de conflictos de interés. Los Códigos de Conducta Organizacionales brindan una oportunidad de incluir ejemplos pertinentes y concretos del quehacer diario de la organización, con los cuales pueden relacionarse con facilidad los empleados.

El proceso de elaboración de los códigos organizacionales debería construirse sobre las bases del consenso y la identificación, y proporcionar lineamientos relevantes y claros para todos los servidores públicos. Consultar e involucrar a los empleados en la elaboración del código de conducta al participar en grupos de debate, encuestas o entrevistas, puede ayudar a generar un consenso acerca de los valores y principios compartidos de conducta y aumentar los sentimientos de identificación y cumplimiento del código por parte de los miembros del personal.

Además, la experiencia de los países de la OCDE demuestra que consultar o involucrar activamente a los grupos externos de interés (como los proveedores o usuarios de los servicios públicos) en la elaboración de un código ayuda a lograr un entendimiento común de los valores del servicio público y de las normas de conducta esperadas del empleado público. Así, la participación de partes interesadas externas podría mejorar la calidad del código de forma que cumpla con las expectativas tanto de los empleados públicos como de los ciudadanos, y comunicar los valores de la organización pública a sus grupos de interés.

Aparte de la SEFIR, ninguna otra entidad ha desarrollado un código de conducta separado y específico. El código de la SEFIR responde a sus características específicas y proporciona una guía respecto a la conducta esperada. Al adoptar sus propios códigos de conducta, las entidades de gobierno pueden responder a las especificidades de funciones que se consideran bajo un riesgo particular. Sin embargo, podría ser difícil mantener la congruencia entre un gran número de códigos dentro de la administración pública.

El proceso que se presentará en los meses por venir de elaboración de un marco general de gestión de la integridad pública abre la oportunidad de esbozar códigos de conducta y ética específicos en el seno de las entidades, en consonancia con los principios establecidos por el Código de Ética y Conducta en el ámbito estatal. Por tanto, la SEFIR podría considerar estipular que las entidades tienen que desarrollar sus propios códigos de conducta con base en el Código de Ética y Conducta existente. La SEFIR podría disponer una clara directriz metodológica para ayudar a las entidades a desarrollar sus propios códigos y a la vez asegurarse de que coincidan con los principios generales. Tal guía metodológica podría reducir lo más posible el alcance para desarrollar el código a manera de ejercicio de opción múltiple e incluir detalles sobre cómo gestionar el desarrollo, la comunicación, la implementación y la revisión periódica de los códigos de manera participativa.

Coahuila podría beneficiarse de la experiencia en el nivel federal, en el cual la SFP emitió un lineamiento sobre cómo elaborar un código de conducta. De forma similar, en Brasil, el proceso de consulta emprendido por el Contralor General del Código de Conducta de la Unión sacó a la luz temas que sirvieron como insumo para el marco de integridad para todo el gobierno (Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. **Consulta para un código de conducta específico para una organización en Brasil**

El Código de Conducta Profesional para Servidores Públicos de la Oficina del Contralor General de la Unión se desarrolló con información aportada por funcionarios públicos de la mencionada oficina durante un periodo de consulta de un mes calendario, entre el 1 y el 30 de junio de 2009. Después de incluir las recomendaciones, el Comité de Ética de la Oficina del Contralor General de la Unión emitió el código.

Durante el proceso, se presentaron diversos comentarios recurrentes, como los siguientes:

- La necesidad de aclarar los conceptos de valores morales y éticos: se sentía que los conceptos relacionados eran demasiado amplios en su definición y requerían mayor clarificación.
- La necesidad de una lista de muestra de situaciones de conflictos de interés para apoyar a los funcionarios públicos en su trabajo.
- La necesidad de aclarar las disposiciones que impiden a los funcionarios administrar seminarios, cursos y otras actividades, remuneradas o no, sin autorización de un funcionario competente.

También surgieron varias inquietudes en cuanto a los procedimientos para reportar la sospecha de conductas indebidas y la participación de funcionarios de la Oficina del Contralor General de la Unión en actividades externas. Algunos funcionarios preguntaron si era posible presentar reportes de mala conducta sin identificar a otros funcionarios y si se protegería la identidad del funcionario que informara. También surgió preocupación respecto a la disposición que requería que todos los funcionarios de la mencionada oficina fueran acompañados por otro funcionario de esta al asistir a reuniones profesionales, juntas u otros eventos llevados a cabo por individuos, organizaciones o asociaciones con un interés en los avances y los resultados del trabajo de la Oficina del Contralor General de la Unión. Esta preocupación derivó de la dificultad de cumplir con el requerimiento, dadas las restricciones de tiempo sobre los funcionarios y las importantes exigencias de su empleo.

Fuente: OECD (2012), *Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>.

Otro aspecto clave durante el proceso de elaboración es cerciorarse de que los códigos de conducta se expongan de forma que especifiquen con claridad su conexión con la Ley de Responsabilidades y las posibles sanciones por incumplimientos de las disposiciones. Los funcionarios públicos deben estar al tanto de las responsabilidades que el Código de Conducta trae consigo. Las sanciones relacionadas con los códigos deberán reportarse a la Unidad de Ética de la SEFIR para ser analizadas, publicadas y para asegurar que las sanciones sean adecuadas y consistentes en todas las secretarías y entidades. Dichos pasos serían relevantes ya que el control eficaz y las sanciones visibles son importantes para generar credibilidad. Una visión de conjunto de lo que caracteriza a los códigos exitosos en el sector privado, por ejemplo, concluye que la impunidad manifiesta de las violaciones a los códigos puede generar una actitud cínica y dar paso a una cultura de corrupción en una organización (Stevens, 2008).

La SEFIR podría desarrollar directrices específicas para categorías de funcionarios públicos en riesgo, como los que ocupan cargos de alto nivel, auditores, funcionarios fiscales, asesores políticos y funcionarios de contratación pública.

La función de asegurar lineamientos claros también incluye tomar en consideración los riesgos específicos asociados con las funciones administrativas y con los sectores más expuestos a la corrupción (véase también el Capítulo 5 sobre control interno y gestión de riesgos). Si bien el funcionario público individual es el responsable en última instancia de reconocer las situaciones en las cuales podrían surgir conflictos, la mayoría de los países de la OCDE han intentado definir las áreas que corren mayor riesgo y proporcionar directrices para prevenir y resolver situaciones de conflictos de interés. En efecto, algunos funcionarios públicos operan en áreas delicadas con un mayor riesgo de generar conflictos de interés, como la administración de justicia, la administración fiscal y los funcionarios que trabajan en el enlace político/administrativo. Se necesitan normas especiales para estos sectores. Por ejemplo, aunque las áreas de actividad no son las mismas, los funcionarios de contratación pública en educación y salud enfrentan retos similares y les sería útil contar con reglas específicas de conflictos de interés para su actividad. En el nivel federal, países como Canadá, Suiza y Estados Unidos se enfocan en identificar las áreas y los cargos más expuestos a un conflicto de interés real. Para ellos, es esencial tener regulaciones y directrices para prevenir y resolver situaciones de conflictos de interés.

En el nivel federal en México, una de las órdenes ejecutivas emitidas llevó a la creación del código de conducta para todos los servidores públicos y un protocolo para las interacciones entre los funcionarios de contratación pública y los proveedores (Presidencia de la República, 2015). La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza identifican que el proceso de contratación pública corre un riesgo particular de generar conflictos de interés y establecieron una declaración obligatoria sobre dichos conflictos de interés para los contratistas y proveedores del gobierno. En el corto plazo, Coahuila podría apoyar a los funcionarios de contratación pública a aplicar estas regulaciones al proporcionar un manual sobre situaciones de conflictos de interés específicas para esta actividad y cómo identificarlas (para mayor información, véase el Capítulo 6). Como una meta de largo plazo, Coahuila podría establecer políticas y directrices específicas sobre conflictos de interés para otras áreas que aún permanecen en riesgo, como servidores públicos de alto rango, auditores, funcionarios fiscales y asesores políticos. Directrices concretas para el riesgo complementarían los códigos organizacionales antes mencionados.

Aumentar la concienciación y ofrecer capacitación

Podría ponerse en marcha una campaña en todos los departamentos sobre concienciación en ética pública como actividad compartida y coordinada entre la Unidad de Ética, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y los departamentos de recursos humanos de las entidades públicas, lo que incluye acercarse al sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos.


Si bien los códigos de integridad son en sí mismos herramientas que se adoptan para concienciar sobre los valores y las normas de conducta comunes en el servicio público, la gran mayoría de países miembros de la OCDE emplean medidas adicionales

para comunicar los valores centrales para funcionarios públicos. La socialización profesional permite a los servidores públicos aplicar los valores centrales en circunstancias concretas. Esto requiere informarles de las normas esperadas de conducta y desarrollar competencias para ayudarles a resolver sus dilemas éticos. Una estrategia de comunicación clara para aumentar la conciencia respecto a las políticas de integridad y las herramientas y directrices disponibles, deberá utilizar canales de comunicación existentes e innovadores. En particular en relación con medidas de aumento de la sensibilización para la gestión de conflictos de interés, por lo general los países miembros de la OCDE emprenden acciones complementarias para asegurar un esfuerzo exhaustivo a este respecto. Estas medidas pueden variar desde:


- Difusión de reglas o directrices cuando el funcionario público asume su cargo.
- Actualizaciones proactivas en relación con los cambios al marco de integridad pública.
- Publicación de las políticas de ética pública en línea o en la intranet de la organización.
- Recordatorios periódicos acerca de las políticas de integridad pública.
- Capacitación.
- Orientación y ayuda periódicas.
- Línea de ayuda o asistencia técnica donde los funcionarios puedan recibir orientación sobre cómo llenar los requisitos para identificar o gestionar un conflicto de interés (OECD, 2014).

Los funcionarios públicos de Coahuila reciben el Código de Ética y Conducta automáticamente al ingresar al servicio público y se les pide firmar una carta compromiso (Gráfica 2.2). Al cambiar a un puesto en una secretaría o entidad gubernamental distinta, la carta compromiso se firmará de nueva cuenta. El gerente y/o coordinador administrativo de recursos humanos de cada secretaría y unidad de gobierno es responsable de supervisar el proceso. Después de formular el Código de Ética y Conducta en 2013, este se envió a cada líder de unidad para su posterior difusión y se remitió a cada funcionario público por vía electrónica.


Gráfica 2.2. **Carta compromiso del Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza**



Gobierno de
Coahuila



VALORES
CÓDIGO DE ÉTICA Y CONDUCTA



SEFIR
Secretaría de Fiscalización
y Rendición de Cuentas

Saltillo, Coahuila; a ___ de _____ de ____.

**CARTA COMPROMISO DEL CÓDIGO DE ÉTICA Y CONDUCTA PARA LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
COAHUILA DE ZARAGOZA.**

Por medio de la presente, hago constar que he leído el Código de Ética y Conducta para los servidores públicos del poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza y además que comprendo que todos sus principios rectores, misión, valores y estándares de conducta son de carácter obligatorio para todo servidor (a) público.

Al comprometerme a conducirme bajo los preceptos del Código de Ética y Conducta, sé que contribuyo a desarrollar un mejor ambiente de trabajo en el cual podemos destacar como equipo y así brindar mejores servicios a la ciudadanía, preservando la confianza que se ha depositado en el Gobierno del Estado.

Por lo anterior, con mi firma en el presente documento, ratifico mi compromiso de cumplir con el mencionado código y a través de él, conducirme con amabilidad, con sentido de justicia, equidad y transparencia en el desempeño de mi función.

Atentamente

(Firma)

(Nombre)
Servidor(a) Público.

Estamos haciendo
las cosas bien

Periférico Luis Echverría
y Eje 2, Centro Metropolitano
C.P. 25020 Saltillo, Coahuila
(844) 986-9800
www.coahuila.gob.mx

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas de Coahuila.

Si bien la responsabilidad de difundir y promover el Código de Ética y Conducta corresponde a cada secretaría y entidad de gobierno, la Subsecretaría de Auditoría Gubernamental y Desarrollo Administrativo al interior de la SEFIR ha desarrollado el Programa de Ética y Valores. Dicho programa comprende varias iniciativas centradas en aumentar la conciencia no solo entre la administración pública, sino también entre los ciudadanos (Recuadro 2.7):

- Carteles con los valores colocados a la vista en cada secretaría y entidad de gobierno
- Divulgación por medio de la red interna: por ejemplo, en la SEFIR, en la pantalla de las computadoras de los empleados se muestra un “valor del mes”

La concienciación dirigida a los ciudadanos consiste en lo siguiente:

- Botones con el eslogan “Con Ética y Valores, Funcionarios Mejores” para quienes interactúan directamente con el público
- Banderas con los valores y los principios tal como se establecen en el Código de Ética y Conducta y que se colocan en lugares visibles en cada secretaría y entidad de gobierno
- Folletos con información específica sobre los valores y las responsabilidades de los funcionarios públicos

Recuadro 2.7. Programa de Ética y Valores de Coahuila

El programa de Valores y Ética Públicos del estado tiene como propósito generar y promover una cultura de principios y valores que fortalezca la manera en que los funcionarios trabajan en la administración pública. El Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos se publicó en el Diario Oficial del estado en 2013. Además, se estableció la estrategia “Querer, saber y actuar”:

- “Querer”: un proceso continuo de concienciación, así como de divulgación mediante la promoción y la distribución de banderines, botones y trípticos
- “Saber”: capacitación continua en valores y ética
- “Actuar”: análisis de las regulaciones aplicables e implementación de una carta compromiso

Fuente: Información proporcionada por el gobierno de Coahuila.

Sin embargo, hay poca evidencia de que las campañas de comunicación genérica promuevan una cultura de integridad y den a conocer la importancia de apearse a los valores y la ética del servicio público al gestionar situaciones de conflictos de interés. Aunque las iniciativas actuales son un primer paso importante, Coahuila podría fortalecer estos esfuerzos focalizándolos mejor. Por ejemplo, los carteles y la campaña “el valor del mes” solo listan los valores incluidos en el Código de Ética y Conducta. Estas iniciativas no proporcionan información sobre situaciones prácticas. Si se dieran más ejemplos concretos de lo que podría significar un valor en particular, se alentaría a los funcionarios públicos a pensar en este valor e internalizarlo. Por ejemplo, el cartel de las Normas de Integridad y Conducta de Nueva Zelanda (Gráfica 2.3), colocado a la vista de los funcionarios públicos y de los ciudadanos en instituciones públicas brinda ejemplos concretos de lo que cada valor significa.

Gráfica 2.3. **Publicación de las Normas de Integridad y Conducta de Nueva Zelanda**

NORMAS DE INTEGRIDAD Y CONDUCTA

Un código de conducta emitido por el Comisionado de Servicios Estatales de conformidad con la Ley del Sector Estatal 1988, sección 57

STATE SERVICES COMMISSION
Te Kaitiaki Take Kōwhiri

DEBEMOS SER JUSTOS, IMPARCIALES, RESPONSABLES Y CONFIABLES

Los Servicios Estatales están compuestos por muchas organizaciones con facultades para desempeñar las tareas de los gobiernos neozelandeses electos por la vía democrática. Bien sea que trabajemos en un departamento o en una entidad de la Corona, debemos actuar con espíritu de servicio hacia la comunidad y cumplir con las mismas normas altas de integridad y conducta en todo lo que hacemos. Debemos cumplir con las normas de integridad y conducta establecidas en este código. Como parte de este cumplimiento, nuestras organizaciones deben mantener políticas y procedimientos que sean congruentes con este. Para mayor información visite www.ssc.govt.nz/code

JUSTOS
Debemos:

- Tratar a todos en forma equitativa y con respeto.
- Ser profesionales y tener capacidad de respuesta.
- Trabajar para que los servicios gubernamentales sean accesibles y eficaces.
- Esforzarnos por marcar una diferencia en pro del bienestar de Nueva Zelanda y sus habitantes.

IMPARCIALES
Debemos:

- Mantener la neutralidad política requerida para poder trabajar con los gobiernos actuales y futuros.
- Desempeñar las funciones de nuestra organización, sin que nos afecten nuestras creencias personales.
- Apoyar a nuestras organizaciones a brindar asesoría sólida e imparcial.
- Respetar la autoridad del gobierno en el poder.

RESPONSABLES
Debemos:

- Actuar con legalidad y objetividad.
- Utilizar los recursos de nuestra organización con cuidado y solo para los propósitos establecidos.
- Gestionar la información con cuidado y utilizarla solo para fines correctos.
- Trabajar para mejorar el desempeño y la eficacia de nuestra organización.

CONFIABLES
Debemos:

- Ser honestos.
- Hacer el mejor trabajo posible dentro de nuestras capacidades.
- Asegurarnos de que nuestros actos no resulten afectados por nuestros intereses o relaciones personales.
- Evitar hacer mal uso de nuestro puesto para obtener beneficios personales.
- Declinar aceptar regalos o beneficios que representen una obligación o una influencia.
- Evitar cualquier actividad, laboral o no laboral, que pueda dañar la reputación de nuestra organización o de los Servicios Estatales.

newzealand.govt.nz

Publicado en junio de 2007 ISBN: 978-0-478-30309-4

Fuente: State Service Commission (2007), *Standards of Integrity and Conduct*, disponible en www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Code-of-conduct-StateServices.pdf, usado con <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/nz/>.

También resulta útil la asesoría bien formulada en forma de preguntas y respuestas, y se emplea, por ejemplo, en Alemania (Recuadro 2.8).

Recuadro 2.8. **Catálogos de preguntas y respuestas en Alemania**

Un ejemplo de una herramienta de nivel tecnológico básico pero útil es la publicación “Respuestas a preguntas frecuentes sobre aceptar regalos, hospitalidad y otros beneficios” del Ministerio Federal del Interior de Alemania. Este catálogo de preguntas y respuestas no fue elaborado exclusivamente por una entidad controladora, sino por un grupo de funcionarios en jefe responsables del cumplimiento en compañías grandes y medianas, diferentes ministerios federales y asociaciones. En consecuencia, refleja no solo una interpretación de las reglas impuesta de arriba hacia abajo sino más bien un entendimiento compartido entre partes de los sectores público y privado. La publicación cubre:

- **Información básica:** ¿Se permite que los empleados federales acepten regalos? ¿Qué se entiende por regalos, hospitalidad y otros beneficios?
- **Recepción de regalos:** ¿Siempre se requiere aprobación para aceptar un regalo, incluso artículos promocionales? ¿Qué debo hacer si no estoy seguro de si es legal dar o aceptar un regalo?
- **Regalos en especie:** ¿Se me permite regalar un libro o diario profesional relacionado con el campo de experiencia del empleado?
- **Invitaciones, hospitalidad:** ¿Es posible invitar a los empleados a un buffet o a un bocadillo durante o después de un evento especializado? ¿Se puede invitar al cónyuge o compañero/a de vida a los eventos?
- **Pago de gastos de viaje:** ¿Es posible que un tercero pague los gastos de viaje de un empleado? ¿Qué debe hacer un empleado federal si un socio de negocios le ofrece cubrir un traslado en taxi o en un auto de alquiler?
- **Viaje de representación:** ¿Qué debemos saber respecto a visitas de representación o visitas a fábricas? ¿Qué debe señalarse al solicitar el reembolso de gastos de viaje por una visita de representación o a una fábrica?
- **Uso privado de los descuentos:** ¿Cuándo puede aprobarse el uso de los descuentos? ¿Cuándo está prohibido el uso privado de los descuentos?

En conjunto, estas 52 preguntas se contestan de manera concisa y fácilmente accesible. Un índice de términos clave con hipervínculos actualizados facilita la búsqueda.

Fuente: Ministerio Federal del Interior, “Private Sector/Federal Administration Anti-Corruption Initiative – Answers to frequently asked questions about accepting gifts, hospitality, or other benefits”, www.jaunde.diplo.de/contentblob/3809240/Daten/2296502/FragenkatalogKorruption.pdf.

Además, parece que las iniciativas actuales se concentran en la SEFIR, pero rara vez llegan a las demás entidades o municipios. La creación de los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad en las entidades y la coordinación con la UEEPCI en la SEFIR ayudará a acercarse a una mayor audiencia. La UEEPCI podría alentar a los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad para desarrollar campañas específicas de concienciación específicas para sus entidades. Coahuila podría también emprender una campaña de concienciación para todos los departamentos semejante a una realizada en el Reino Unido en la que la Comisión del Servicio público, trabajando en conjunto con la Oficina del Gabinete y con un grupo de Secretarios Permanentes, elaboró una lista de verificación de mejores prácticas de acciones para que los departamentos apoyen y promuevan el Código.

Bajo el liderazgo de la Unidad de Ética de la SEFIR, se podría desarrollar un programa de capacitación en integridad con base en los resultados de la Encuesta de Detección de Necesidades de Capacitación aplicada en 2014. Podría declararse obligatoria la capacitación en ética pública y conflictos de interés para todos los funcionarios que ingresan al servicio público y podría también ofrecerse capacitación diseñada específicamente de forma anual.

La capacitación en ética y gestión de conflictos de interés para funcionarios públicos es uno de los instrumentos necesarios para desarrollar la integridad en el sector público y asegurar una gobernanza pública de alta calidad. Ya que el personal puede cambiar con el paso del tiempo, las instituciones tendrán que comprometerse a formar continuamente a los empleados en la aplicación de la ética pública y en la identificación y reacción ante situaciones de conflictos de interés. La Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC) requiere que los partidos estatales “promuevan programas de educación y capacitación para permitir a [los funcionarios públicos] cumplir con los requerimientos para el desempeño correcto, honorable y adecuado de las funciones públicas y brindarles la formación adecuada para concienciarlos sobre los riesgos de corrupción intrínsecos al desempeño de sus funciones” (UNCAC, artículo 7 [d]). De forma similar, en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017a)* se sugiere ofrecer inducción y capacitación en integridad en el empleo para concienciar y dotar a los funcionarios públicos de las habilidades necesarias para aplicar los valores y las normas de integridad pública.

En consecuencia, por lo menos una entidad pública debe ser responsable del marco general de capacitación en gestión de conflictos de interés y ética, de la planeación central, la coordinación y la evaluación de los resultados. De hecho, la mayoría de los módulos de capacitación de los países de la OCDE son desarrollados por una sola entidad central que también ofrece guía en cuanto a cómo los empleados públicos deben aplicar sus códigos de conducta, particularmente en situaciones delicadas. Por ejemplo, en Turquía, el Consejo de Ética para Funcionarios Públicos es la institución más destacada en la oferta de formación en ética.

En Coahuila, la SEFIR se encarga del marco general de capacitación sobre gestión de conflictos de interés y coordinación entre las entidades públicas. El Programa Estatal de Modernización Administrativa, Fiscalización y Rendición de Cuentas 2011-2017 prevé el desarrollo de un programa de capacitación para promover el desarrollo profesional de los servidores públicos con base en una encuesta de 2014 enfocada en la detección de necesidades (Encuesta de Detección de Necesidades de Capacitación [DNC]). La SEFIR estableció un programa estatal de capacitación que incluye un curso obligatorio sobre valores y ética de los funcionarios públicos. En 2016, un total de 141 funcionarios públicos recibieron capacitación en ética y valores y 68 recibieron un curso de capacitación sobre la reforma de las políticas de conflictos de interés. Para sistematizar estas iniciativas, el Sistema Anticorrupción, la UEEPCI (en coordinación con la Oficina Central de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas) y el Instituto para la Capacitación podrían desarrollar un programa detallado de formación dirigido a desarrollar las capacidades de todos los funcionarios públicos en el área de integridad pública (Recuadro 2.9). Esto podría ser parte del Programa de Capacidad Estatal y debería tomar en cuenta el diagnóstico resultante de la encuesta de detección de necesidades.

Recuadro 2.9. Programa de Capacitación en Ética de Brasil

En 2010, la Comisión de Ética Pública y la Oficina del Contralor General de la Unión desarrollaron un curso de capacitación y desarrollo para apoyar a los funcionarios públicos con las normas de conducta. El curso de 40 horas está organizado en cinco módulos, y sus contenidos se basan en las resoluciones de la Comisión sobre Ética Pública y en otros materiales de orientación o guía. Finalizar este curso se propuso como criterio para avanzar en la carrera. Los módulos ofrecidos en el curso cubren los siguientes temas:

- *Principios de ética*: conceptos clave, valores y estándares prevalecientes, su interrelación y sus funciones.
- *Principios de política y servicio público*: conceptos clave de la vida pública y valores fundamentales de la administración pública federal brasileña.
- *Gestión de la ética en la administración pública federal*: normas aplicables a la administración pública federal y a actores gubernamentales responsables de fomentar la ética pública.
- *Gestión de la ética en la administración pública federal*: análisis del código de ética profesional para la administración pública federal.
- *Atender los dilemas éticos*: identificación de dilemas, orientación ética y presentación de quejas, atribuciones y rutinas para reforzar la ética en la administración pública federal.

Fuentes: OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, p. 251, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>; OECD (2014), “Renforcer l’Intégrité en Tunisie: L’Élaboration de Normes pour les Agents Publics et le Renforcement du Système de Déclaration de Patrimoine”, OECD, París, www.oecd.org/mena/governance/Renforcer-Intégrité-Tunisie-Élaboration-Normes-Agents-Publics.pdf.

Es recomendable declarar obligatoria la capacitación de inducción sobre ética pública y conflictos de interés. Estas sesiones ofrecen una valiosa oportunidad para marcar la pauta respecto a la integridad desde el inicio de la relación de trabajo, así como para explicar los principios, los valores y las reglas relacionados con la ética pública y los conflictos de interés. Las partes básicas y genéricas de una formación de este tipo podrían implementarse por medio de módulos de aprendizaje electrónico, en tanto que una capacitación más focalizada a reconocer y gestionar conflictos de interés y resolver dilemas éticos podría impartirse en persona (Recuadro 2.10).

Recuadro 2.10. Capacitación en Dilemas en el gobierno flamenco (Bélgica)

En la capacitación en dilemas ofrecida por la Agencia para Empleados del Gobierno, se presenta a los funcionarios públicos situaciones prácticas en las que enfrentan una decisión ética difícil. El facilitador invita a los participantes a debatir sobre la manera de resolver la situación con el fin de explorar las distintas opciones. De esta manera, lo más importante es el debate y no la solución. Durante el transcurso de este, los participantes aprenderán a identificar distintos valores que quizá resulten opuestos.

En la mayoría de las sesiones de capacitación el facilitador utiliza un sistema de tarjetas. Explica las reglas y los participantes reciben cuatro “tarjetas de opción” con el número 1, 2, 3 o 4. Se coloca sobre la mesa un fajo de “tarjetas dilema”, en las cuales se describen las situaciones y se proponen cuatro opciones para resolverlas. En cada ronda, uno de los participantes lee el dilema y las opciones. Cada participante indica su elección levantando la “tarjeta opción” con el número correspondiente y explica sus razones para elegirla. A continuación, los participantes analizan las distintas opciones. El facilitador se mantiene neutral, estimula el debate y sugiere opciones alternativas para considerar el dilema (por ejemplo, secuencia de eventos, límites para la conducta inaceptable).

Recuadro 2.10. **Capacitación en Dilemas en el gobierno flamenco (Bélgica)** (Cont.)

El siguiente es un ejemplo de una situación de dilema:

Soy un oficial de policía. El ministro necesita un reporte en una hora. He estado trabajando en este asunto durante las últimas dos semanas y ya debí haber terminado. Sin embargo, la información no está completa. Estoy a la espera de la colaboración de otro departamento para verificar los datos. Mi jefe me pide entregar el reporte urgentemente pues ya lo llamó el jefe del gabinete. ¿Qué debo hacer?

- 1) Envío el reporte y no menciono la información faltante.
- 2) Envío el reporte, pero menciono que no deben tomarse decisiones basadas en él.
- 3) No envío el reporte. Si alguien pregunta por qué, culparé al otro departamento.
- 4) No envío el reporte. Doy un pretexto y prometo que lo enviaré el día de mañana.

Otras situaciones de dilema pueden cubrir los temas de conflictos de interés, ética, lealtad y liderazgo, entre otros. La capacitación y las situaciones utilizadas pueden centrarse en grupos o entidades específicos. Por ejemplo:

Usted trabaja en Control Interno y se le pide acudir como orador invitado a un programa de capacitación organizado por los empleadores de un sector que está dentro del ámbito de su responsabilidad. Recibirá una remuneración, establecerá algunos contactos importantes y aprenderá de la experiencia.

Fuente: Sitio web del gobierno flamenco, Omgaan met integriteitsdilemma's, disponible en <https://overheid.vlaanderen.be/omgaan-met-integriteitsdilemmas> (en alemán).

Más allá de la capacitación de inducción, deben emprenderse esfuerzos para brindar capacitación continua a funcionarios públicos de alto nivel. Por ejemplo, en Cataluña, los participantes en estos cursos tienen que desarrollar su propio plan de acción de integridad. En él, cada uno identifica los riesgos y los retos de integridad en su lugar de trabajo individual. Durante la capacitación de seguimiento, los participantes analizan la implementación de su plan personal, así como las barreras que han identificado al implementar las acciones propuestas en su plan de acción individual, se ofrecen apoyo y comparten ideas acerca de las soluciones.

Otra herramienta sería ofrecer cursos anuales para funcionarios públicos en los que puedan adquirir nuevas competencias relacionadas con la integridad. Los funcionarios públicos de alto nivel (en puestos directivos) y los funcionarios de Recursos Humanos de cada entidad pública podrían asistir a ellos. También podría ofrecérselos capacitación en la divulgación de las políticas de conflictos de interés de la organización. En efecto, dada la importancia de los cargos con funciones de liderazgo en la promoción y el aseguramiento de un alto nivel de integridad, muchos países de la OCDE recurren a funcionarios públicos de alto nivel, tanto en lo que se refiere a desarrollo individual como a reglas especiales de administración, procesos y sistemas para proporcionar lineamientos. Estos se darán en forma de asesoría y consultoría a servidores públicos de menor nivel sobre la manera de resolver dilemas en el trabajo y posibles conflictos de interés. Los funcionarios públicos de alto nivel personifican y transmiten valores centrales de servicio público, dan el ejemplo en términos de desempeño y probidad, y comunican la importancia de estos elementos como un medio para salvaguardar la integridad del sector público.

La capacitación y formación pueden abarcar desde valores hasta programas basados en reglas y tipo dilema con el fin de ayudar a los funcionarios públicos a entender plenamente el código de ética. La administración de alto nivel podría asistir a cada programa de capacitación con el fin de dirigir mejor por medio del ejemplo y ofrecer orientación constante al personal en cuanto a cómo aplicar el código en el día a día. El programa de capacitación debería también tomar en cuenta las especificaciones de las áreas de alto riesgo, como las afrontadas por auditores o funcionarios de contratación pública (para mayor información, véase el Capítulo 6).

Además, en anticipación a la nueva estructura de integridad que se implementará por medio del sistema estatal anticorrupción, se desarrollarán cursos específicos para presentar las disposiciones y herramientas recientes y nuevas. Esto podría hacerse con un curso de aprendizaje electrónico que sería más accesible para los funcionarios públicos pues no se requeriría su presencia física.

El impacto de la ya existente Red Estatal de Instructores podría amplificarse al formalizar la red y conformar un grupo de instructores en cada secretaría. Como una forma de reconocimiento por sus esfuerzos, los instructores podrían recibir una certificación y/o una remuneración formales.

Coahuila podría promover, con la orientación de la UEEPCI, programas de capacitación de inducción específicos para las organizaciones, relacionados con los códigos de conducta de las distintas entidades. Dichos cursos específicos para la organización podrían crear más lineamientos y herramientas genéricos, y aumentar su carácter específico para el contexto al agregar ejemplos y casos relacionados con el sector y los servicios públicos concretos prestados por la entidad.

Se ha desarrollado una Red Estatal de Instructores, cuyos miembros son seleccionados de cada secretaría para brindar capacitación o entrenamiento específicos. Se trata de un paso muy positivo que podría fortalecerse. La red podría usarse para instaurar programas de capacitación diseñados en particular para entidades y funcionarios públicos en puestos que representan un alto riesgo de corrupción. Estos programas específicos serían parte de la capacitación de inducción para nuevos empleados y la capacitación específica a lo largo de la carrera de los servidores públicos. De esta manera, la red podría ser similar a una iniciativa aplicada en Estonia, en la que el Ministerio de Finanzas coordina un “Programa Central de Capacitación” horizontal y es responsable de comisionar varios programas de capacitación, como el programa de inducción y los programas generales sobre servicio público y ética pública.

En entrevistas con las partes interesadas, se confirmó que debido a su estado actual, la Red Estatal de Instructores no podrá cumplir con esta función porque las actividades de capacitación proporcionadas no se reconocen formalmente y los instructores tendrían que impartir los cursos en su tiempo libre. Por consiguiente, Coahuila podría considerar ofrecer cursos de certificación formal de instructores en integridad pública dirigidos a los servidores públicos que estén interesados. Dichos cursos podrían ser impartidos por la UEEPCI en colaboración con los departamentos de Recursos Humanos. Al certificar a cada instructor, la calidad de los cursos mejoraría. Además, la certificación adicional podría ser un incentivo para posibles candidatos. Una vez certificados, podría asignarse a los instructores un periodo de tiempo al año para llevar a cabo los cursos de capacitación en sus entidades. Coahuila podría considerar dar a los instructores una pequeña remuneración o un reconocimiento por sus esfuerzos. Sería importante que

los directivos animen a ciertos funcionarios a participar en el curso de certificación, si perciben que poseen las características adecuadas para ser buenos instructores.

La futura Unidad de Ética de la SEFIR y los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad de las entidades podrían considerar también dar a conocer la duplicación conceptual suscitada al gestionar una situación de conflicto de interés de manera personalizada y la declaración patrimonial anual.

Las entrevistas realizadas revelaron cierta confusión entre los funcionarios públicos respecto a las declaraciones patrimoniales y a la gestión de conflictos de interés. Por tanto, es importante aclarar la duplicación conceptual entre los procedimientos para una denuncia *ad hoc* de situaciones reales de conflictos de interés, bajo los lineamientos de política de la Unidad de Ética de la SEFIR, y la presentación de la declaración patrimonial anual. Es necesario comunicar con claridad que presentar la declaración no libera al funcionario público de declarar de manera proactiva y específica cualquier conflicto de interés real o potencial a sus superiores o a los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad. Estas iniciativas pueden incluirse en la campaña de concienciación interna y externa existente en el sistema de declaraciones (portal web, medios sociales, correos electrónicos, boletines, vídeos tutoriales y chats temáticos).

Fortalecer el sistema de declaración patrimonial

Adaptar las regulaciones estatales a la Ley General de Responsabilidades Administrativas conllevará modificaciones al actual sistema de declaración patrimonial y requerirá que los funcionarios públicos presenten una declaración de este tipo. Reducir el círculo de funcionarios públicos a quienes se les requiere presentar esta declaración a aquellos que ocupan puestos superiores y a quienes representan un alto riesgo de corrupción, aseguraría que no se cree una cultura de desconfianza y mejorará la relación costo-eficacia del sistema.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) contiene disposiciones relacionadas con la declaración de intereses financieros y no financieros. Requiere que todos los funcionarios públicos presenten tres tipos de formas de declaración: fiscal, patrimonial y de intereses (OECD, 2017b). Suponiendo que el sistema de declaración patrimonial adoptará el mismo nivel de detalle que el usado en el nivel federal, el tipo de información solicitada a los funcionarios públicos en Coahuila, junto con los niveles subsecuentes de transparencia, por lo general coincide con la solicitud de información en otros países de la OCDE. Para fines de comparación, en el Recuadro 2.11 se presenta un resumen de requerimientos comunes de información en países miembros y asociados de la OCDE.

Recuadro 2.11. **Declaraciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE**

Por lo general, en los países miembros y asociados de la OCDE se requiere que se declare los siguientes tipos de información, que pueden incluir intereses financieros y no financieros:

Intereses financieros

El reporte de intereses financieros facilita el monitoreo de la acumulación de riqueza con el tiempo y la detección de enriquecimiento ilícito. La información financiera también puede ayudar a identificar situaciones de conflictos de interés.

Recuadro 2.11. **Declaraciones financieras y no financieras comunes en los países de la OCDE** (Cont.)

- **Ingreso:** A los funcionarios de los países de la OCDE suele pedírseles que declaren el importe de sus ingresos, así como la fuente y el tipo de los mismos (por ejemplo, salarios, honorarios, intereses, dividendos, ingresos por venta o arrendamiento de propiedades, herencia, invitaciones, viajes pagados, etc.). Los requerimientos exactos de declaración de los ingresos podrían variar; además, a los funcionarios públicos quizá solo se les requiera declarar el ingreso que sobrepase cierto umbral. La razón para declarar el ingreso es indicar posibles fuentes de influencia indebida (por ejemplo, de un empleo externo), así como vigilar con el paso del tiempo los aumentos en el ingreso que podrían deberse a un enriquecimiento ilícito. En países donde los salarios de los funcionarios públicos son bajos, esto despierta particular preocupación.
- **Regalos:** Los regalos pueden considerarse como un tipo de ingreso o activo; sin embargo, ya que son de menor valor, por lo regular los países solo exigen que se reporten si exceden cierto límite, aunque hay sus excepciones.
- **Activos:** Una amplia variedad de activos está sujeta a declaración en los países de la OCDE, incluidos los ahorros, las participaciones accionarias y otros valores, propiedades, bienes raíces, vehículos o embarcaciones, antigüedades valiosas y obras de arte. Declarar los activos o el patrimonio permite la comparación con los datos sobre los ingresos con el fin de evaluar si los cambios en ellos se deben a un ingreso declarado en forma legítima. No obstante, declarar con precisión el valor de los activos puede ser un reto en algunas circunstancias y resultar difícil de validar. Además, algunos países hacen la distinción entre activos propios y activos en uso (por ejemplo, una casa o cabaña alquilada pero que no es propiedad de la persona).
- **Otros intereses financieros:** Además del ingreso, los regalos y los activos o patrimonio, otros intereses financieros por declarar incluyen en muchos casos deudas, préstamos, garantías, seguros, contratos que podrían generar un ingreso futuro y planes de pensión. Cuando el importe de dichos intereses equivale a valores significativos, puede causar situaciones de conflictos de interés.

Intereses no financieros

Si bien monitorear los intereses no financieros quizá no contribuya a vigilar el enriquecimiento ilícito, dichos intereses también pueden desencadenar conflictos de interés. Por tanto, muchos países solicitan la declaración de:

- **Empleos previos:** Las relaciones o información adquirida en empleos anteriores podrían influir indebidamente en las obligaciones de los funcionarios públicos en su puesto actual. Por ejemplo, si la empresa en la que el funcionario trabajaba participaba en una licitación pública en la que el funcionario público tuviera voz y voto, su empleo previo podría considerarse fuente de un conflicto de interés.
- **Puestos actuales no remunerados:** La participación en el consejo de administración o la fundación o la participación activa en actividades de partidos políticos, podría afectar de forma similar las tareas de los funcionarios públicos. Incluso podría pensarse que el trabajo voluntario influye en ellas en ciertas situaciones.

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

El alcance actual de cobertura y transparencia es considerablemente menor. El alcance de la cobertura se incrementará a todos los niveles del gobierno y a los funcionarios públicos en todos los poderes del gobierno. La cobertura también aumentará al requerir información de los miembros de la familia inmediata de los funcionarios. Además, el grado de transparencia se elevará ya que actualmente la publicación es voluntaria y continúa a discreción del funcionario público (OECD, 2017b).

Estos cambios pueden fortalecer la confianza en el gobierno al mostrar con claridad su compromiso con la transparencia y al ofrecer una herramienta que permita la rendición de cuentas social, ya que los ciudadanos podrían analizar las decisiones del funcionario público a la luz del patrimonio y las relaciones declarados (OECD, 2017b). En efecto, ha habido algunas evidencias empíricas en todo el país de que la expansión de los sistemas de declaración financiera afecta de forma positiva y significativa la capacidad del país de controlar la corrupción en los años posteriores a la expansión (Vargas et al., 2016).

Sin embargo, podría afirmarse que es necesario diferenciar los requerimientos de declaración para distintos niveles de funcionarios públicos y adoptar un enfoque basado en riesgos. El primer argumento a favor de estos dos cambios es que se espera que los funcionarios electos sean más transparentes, para que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas al votar en las elecciones. Además, una vez elegidos, dicha información podría ser necesaria para evaluar cualquier interés que pudiera influir en los argumentos de los diputados o las decisiones de voto en el Congreso. También podría discutirse que, dados los poderes de toma de decisión, los funcionarios electos y los servidores públicos de alto nivel ejercen mayor influencia y corren mayor riesgo de controlar o incurrir en actos de corrupción. Además, un requisito general para todos los funcionarios públicos puede causar efectos perjudiciales para la moral de algunos de ellos. Por ejemplo, algunos funcionarios podrían interpretar que este requerimiento crea una cultura organizacional en la que se presume que los servidores públicos son corruptos. Por consiguiente, la ley podría inadvertidamente incrementar el incentivo para cometer omisiones y reducir el atractivo de trabajar en el sector público, dificultando al gobierno la contratación o la retención de talento superior (OECD, 2017b).

Además, a pesar del uso de una plataforma electrónica, el requerimiento universal de presentar una declaración patrimonial y de intereses sobrecargaría a los órganos responsables de recibirlas y analizarlas, detectar irregularidades, y cumplir con las demás actividades relacionadas con su mandato, si no se acompañan de recursos humanos y financieros apropiados.

Para asegurar un proceso eficaz, Coahuila podría considerar reducir el tamaño de la población que presente declaración aplicando criterios comunes utilizados en otros países para determinar quién debe hacerlo (véase en el Recuadro 2.12 la declaración jurada patrimonial obligatoria para algunos funcionarios en Argentina), como los siguientes:

- Poder gubernamental
- Jerarquía (por ejemplo, todos los funcionarios del nivel de director para arriba)
- Puesto (secretario, subsecretario, director y así sucesivamente)
- Función (toma de decisiones administrativas, otorgamiento de contratos, contratación pública, inspección fiscal, etc.)

- Riesgo de corrupción: identificar a quienes presentan declaraciones con base en su función y el riesgo de verse involucrados en una actividad de corrupción (licencias de construcción, contratos de infraestructura, aduanas, etc.) (World Bank, 2017)
- Categorización como Persona Políticamente Expuesta (PPE) de conformidad con la Fuerza de Trabajo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero

Recuadro 2.12. **Declaración jurada patrimonial obligatoria para algunos funcionarios en Argentina**

La entidad de gobierno a cargo de gestionar el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales es la Oficina Anticorrupción, perteneciente al Ministerio de Justicia y Recursos Humanos, en coordinación con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El sistema de declaraciones patrimoniales de Argentina no requiere que todos los funcionarios públicos declaren sus activos. Las personas que están obligadas a presentar declaración patrimonial son:

- Nivel jerárquico: desde el Presidente hasta los funcionarios con puesto de Director Nacional o equivalente.
- Naturaleza de su función: aquellos que, más allá del rango, son funcionarios o empleados públicos miembros de comisiones de contratación pública o son responsables de otorgar autorizaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad o el control de su operación. Además, quienes controlan los ingresos públicos deberán presentar su declaración patrimonial.
- Los candidatos a cargos nacionales de elección.

Estos funcionarios públicos tienen que presentar sus declaraciones en tres situaciones: (1) dentro de los 30 días posteriores al inicio de sus funciones públicas, (2) anualmente y (3) después de dejar el puesto. Al mes de junio de 2016 había 48 494 obligaciones por presentar declaraciones juradas patrimoniales.

Fuente: Gobierno de Argentina, Presentar Declaración Jurada para funcionarios públicos, www.argentina.gob.ar/presentardeclaracionjurada (en español).

La declaración podría ser obligatoria para los funcionarios que ocupan puestos altos, quienes desempeñan funciones con altos riesgos de corrupción, por ejemplo según las evaluaciones de riesgo llevadas a cabo por entidades públicas (Capítulo 4), y otros clasificados como persona políticamente expuesta (PPE).

Para detectar con eficacia un caso de enriquecimiento ilícito, será necesario establecer un proceso sistemático de verificación y auditoría. El sistema de presentación electrónica podría fortalecerse al integrar la verificación automática de la presentación y la detección automática de “banderas rojas”.

Es esencial establecer un sistema de vigilancia para realizar tareas de monitoreo y ejecución. De hecho, la eficacia del régimen de declaración depende de la capacidad del sistema para detectar violaciones y administrar sanciones. Las auditorías regulares acompañadas de una amenaza de sanciones digna de crédito son un freno eficaz contra el enriquecimiento ilícito y el mantenimiento de situaciones de conflictos de interés (OECD, 2015). Si los funcionarios públicos perciben que la información contenida en las

declaraciones muy probablemente nunca se revisará o utilizará, se corre el riesgo de que el sistema se deteriore hasta convertirse en una simple actividad de “opción múltiple”, debilitando la confianza en el compromiso del gobierno con el sistema de integridad.

En la actualidad las declaraciones patrimoniales no se verifican o auditan de forma sistemática. Tal como recomendó la OCDE (2017b) en el nivel federal, apalancar la plataforma electrónica puede facilitar el cumplimiento y permitir la validación automática de la recepción, la triangulación con otras bases de datos (si están vinculadas), y la notificación automática de “banderas rojas” (por errores, información faltante, cambios mayores en activos o ingresos, etc.) (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. **Tipos de verificaciones de declaraciones patrimoniales y de intereses**

Tipo de verificación	Descripción
Verificación básica/preliminar	Comprueba si las declaraciones están completas o si existen errores obvios (por ejemplo, valores numéricos ingresados, domicilios válidos, etc.)
Verificación simple	Comprueba la consistencia lógica de la información proporcionada en las formas de declaración (por ejemplo, verificaciones aritméticas, cotejos con años pasados o modificaciones, y comprueba que los activos se hayan tomado en cuenta en el ingreso declarado). Por tanto, las verificaciones simples pueden señalar un conflicto de interés real o potencial y dar paso a auditorías.
Verificación de auditoría	En esta etapa muy avanzada de verificación puede no solo cotejarse la información con la de declaraciones pasadas, sino además con fuentes “externas” de información de instituciones financieras u otras instituciones públicas. Un auditor podría validar la existencia o el valor de los activos, evaluar el estilo de vida, así como solicitar pruebas y testimonios de funcionarios públicos y de otras personas.

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

En el nivel federal se ha adoptado un enfoque combinado, descentralizado y centralizado a la vez. Es descentralizado en el sentido de que órganos internos de control individuales de las secretarías competentes pueden recabar y guardar información, y centralizado porque las entidades estatales pertinentes pueden acceder a información y consolidarla para fines de la plataforma electrónica, que podría ser de menor alcance debido a las leyes nacionales de privacidad (OECD, 2017b).

De manera similar a la Recomendación de la OCDE (2017b) para el nivel federal, los órganos de control interno deberán adoptar un enfoque basado en riesgos para la verificación y el fortalecimiento de herramientas digitales hasta donde sea posible, con el fin de detectar con eficacia el enriquecimiento ilícito o los conflictos de interés. Idealmente, la SEFIR establecería una serie de directrices para todos los órganos de control interno para así asegurar un proceso de verificación de alta calidad.

De acuerdo con las mejores prácticas (Recuadro 2.13) y tal como se recomienda en el ámbito federal (OECD, 2017b), la SEFIR podría considerar los siguientes tipos de verificación:

- **Confirmación automática de recepción de todas las declaraciones.** Es conveniente que las bases de datos de las declaraciones indiquen las formas de declaración faltantes en fechas límite con seguimiento por parte de los órganos de control interno. Las

organizaciones podrían considerar emitir notificaciones automáticas (por correo electrónico o de texto) de incumplimiento de los plazos de las declaraciones y/o vincular la presentación con otros procesos de gestión de recursos humanos, como las evaluaciones de desempeño.

- **Verificaciones básicas de manera aleatoria para un gran número de declaraciones.** Las verificaciones básicas son relativamente fáciles ya que pueden programarse y realizarse de forma automática. Por tanto, podría verificarse un gran número de declaraciones. Gracias a la selección aleatoria, los funcionarios tienen grandes incentivos para aportar información completa y precisa, pues saben que podría verificarse.
- **Verificaciones simples basadas en riesgos.** Muchas verificaciones simples pueden también programarse automáticamente, aunque en una etapa posterior podría requerirse la intervención de un investigador o auditor calificado. Por ende, es posible presentar menos declaraciones para verificaciones simples y podría considerarse un enfoque basado en riesgos. En consecuencia, el Comité de Coordinación podría realizar una evaluación de riesgo considerando lo siguiente:
 - ❖ *Definición de puestos de alto riesgo:* Los puestos de los funcionarios de contratación pública, funcionarios fiscales, funcionarios a cargo de otorgar o ampliar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, así como las autoridades financieras, podrían considerarse de mayor riesgo de conflictos de interés. Como se mencionó, los funcionarios públicos de alto nivel y los funcionarios electos también podrían correr un alto riesgo. El Comité de Coordinación podría elaborar una lista definida de puestos de alto riesgo para los órganos de control interno.
 - ❖ *Análisis de quejas de los ciudadanos y otros funcionarios:* Tanto el Comité de Coordinación como los órganos de control interno podrían evaluar y estudiar las quejas recibidas, con el fin de identificar los departamentos, sectores, regiones y funcionarios de alto riesgo que podrían garantizar las verificaciones.
 - ❖ *Riesgos identificados de las declaraciones en sí mismas:* El Comité de Coordinación podría establecer verificaciones automáticas de las declaraciones que presentan ciertas tendencias, como presentaciones tardías, aumentos del patrimonio, intereses externos mayores, inconsistencias entre declaraciones, etc. Los órganos de control interno pueden programar y preprogramar los sistemas TIC para detectar automáticamente “banderas rojas” como estas.

Asimismo, tras las verificaciones simples o básicas podrán realizarse auditorías de pleno derecho basadas en riesgos.

Recuadro 2.13. **Autoridad Superior para la Transparencia en el Sector Público de Francia**

Desde 1988, los funcionarios públicos franceses han estado obligados a declarar su patrimonio para prevenir el enriquecimiento ilícito. Hasta fines de 2013, la Comisión para la Transparencia Financiera en política era responsable de controlar las declaraciones. A raíz de varios escándalos, se creó la Autoridad Superior para la Transparencia en el Sector Público de Francia (HATVP, por sus siglas en francés), a la que se confirió una autoridad legal más amplia para asegurar la auditoría eficaz de las declaraciones patrimoniales y de intereses.

Recuadro 2.13. **Autoridad Superior para la Transparencia en el Sector Público de Francia** (Cont.)

La HATVP recibe y audita las declaraciones patrimoniales y de intereses de 14 000 políticos de alto rango y de funcionarios públicos de alto nivel:

- Miembros del gobierno, el Parlamento y Parlamento Europeo
- Funcionarios locales importantes electos y sus principales asesores
- Asesores del Presidente, miembros del gobierno y presidentes de la Asamblea Nacional y el Senado
- Miembros de autoridades administrativas independientes
- Servidores públicos de alto rango nombrados por el Consejo de Ministros
- Directores ejecutivos de empresas de propiedad pública o parcialmente pública

Algunas de las declaraciones patrimoniales y de intereses se publican en línea y pronto serán reutilizables como datos abiertos. Una de las excepciones son las declaraciones patrimoniales de los parlamentarios que no se publican en línea, pero que están disponibles en ciertos edificios del gobierno local. La declaración patrimonial de funcionarios locales electos y las declaraciones patrimoniales y de intereses de funcionarios públicos no electos no se publican, siguiendo una resolución del Consejo constitucional en 2013.

Las declaraciones patrimoniales tienen que presentarse en línea al asumir un cargo, cuando ocurre un cambio sustancial en el patrimonio y al dejar el cargo. La información presentada en la declaración concierne a los bienes inmuebles, muebles (por ejemplo, activos financieros, seguros de vida, cuentas bancarias, vehículos), y cualquier deuda financiera y préstamos. La HATVP verifica las declaraciones e investiga posibles omisiones o variaciones no explicadas en el patrimonio mientras se está en funciones. Todas las declaraciones son controladas sistemáticamente por poblaciones específicas, como miembros del gobierno y miembros del Parlamento. Para los funcionarios públicos que tienen otras funciones, se establece un plan de control con controles sistemáticos para ciertas funciones focalizadas y con controles aleatorios para otras. La HATVP tiene el derecho de referir casos al fiscal para su investigación criminal. Además supervisa el procedimiento de verificación fiscal de los miembros del Gobierno.

Derecho a cotejar las bases de datos

Con el fin de cumplir su mandato, la HATVP tiene derecho a pedir a las autoridades fiscales analizar las declaraciones, acceder a los documentos en el extranjero y consultar cualquier información fiscal considerada de interés. De forma similar, la HATVP puede exigir información de instituciones e individuos que retienen información útil para el proceso de auditoría. Las declaraciones patrimoniales de los ministros y de los miembros del Parlamento se transfieren a la Junta Directiva General de Finanzas Públicas y a cambio la administración fiscal provee a la Alta Autoridad con “toda la información que permita a esta última evaluar la exhaustividad, precisión y sinceridad de la declaración patrimonial, particularmente los avisos del impuesto sobre la renta para la persona en cuestión, y de ser aplicable, los avisos de impuestos sobre el patrimonio”. Los funcionarios de la administración fiscal son liberados de su requerimiento de secreto profesional en relación con los miembros de la Alta Autoridad y los relatores. Los ciudadanos también pueden reportar ante la Alta Autoridad cualesquier irregularidades que vean en las declaraciones en línea.

Sanciones

Un funcionario público que no presenta una declaración, omite declarar activos importantes o presenta una evaluación falsa de bienes puede ser sancionado con prisión de hasta tres años y una multa de € 45 000. Un funcionario público que no cumple con las órdenes de la HATVP

Recuadro 2.13. **Autoridad Superior para la Transparencia en el Sector Público de Francia (Cont.)**

o no proporciona algún documento solicitado puede ser sancionado con una sentencia de un año en prisión y una multa de € 15 000. Otras sanciones pueden incluir la pérdida de derechos civiles hasta por 10 meses o la prohibición permanente del ejercicio de los deberes civiles.

Proceso de Verificación y Auditoría

Para miembros del gobierno y del Parlamento



Para todos los demás declarantes



Fuente: Basado en información proporcionada por la *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* (HATVP) (Autoridad Superior para la Transparencia en el Sector Público de Francia).

Coahuila podría coordinarse con las Contralorías de otros estados por medio de la Comisión Nacional Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCE-F) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para establecer acuerdos con otras entidades para verificar las bases de datos.

Asegurar un proceso eficaz de verificación y auditoría depende de la disponibilidad de información de otras fuentes, como el registro de la propiedad, el registro de vehículos, el registro de empresas, unidades de inteligencia financiera y la administración fiscal. Por ejemplo, la información de instituciones financieras puede ayudar a verificar si se han revelado las cuentas bancarias con veracidad (Rossi et al., 2017). Hoy, la SEFIR (ni ningún otro contralor estatal) tiene el derecho legal de obtener información de instituciones financieras y de administraciones fiscales durante el proceso de verificación. Sin embargo, los órganos de control interno podrían necesitar acceder a datos de nómina, así como a datos de instituciones financieras o bancarias y autoridades fiscales para verificar la información declarada. Por tanto, Coahuila podría considerar el valor de la cooperación entre los diferentes órganos para fortalecer el proceso de verificación. Por ejemplo, en Francia, la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública (HATVP) puede pedir a las autoridades financieras que analicen las declaraciones patrimoniales. Acto seguido, la administración fiscal tiene que proveer la información necesaria para que la HATVP la verifique (Recuadro 2.13). En el caso de Coahuila será fundamental formular acuerdos para compartir información con entidades dentro y fuera del gobierno. En Coahuila, por medio de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), podría establecerse un Memorándum de Entendimiento entre las Oficinas y Agencias de Contralores del Estado, como instituciones bancarias y autoridades fiscales, con el fin de clarificar el proceso de solicitud y acceso a la información y para asegurar que esta pueda verificarse.

Garantizar el monitoreo y la evaluación eficaces

La evaluación y el monitoreo podrían facilitarse al diseñar herramientas y procesos, que incluyan encuestas, análisis de las directrices dispuestas en el código y datos estadísticos sobre las sanciones disciplinarias.

Para determinar si el marco de integridad pública promueve los altos estándares de conducta dentro del servicio público que finalmente conducirán a la creación de una cultura de integridad, es necesario monitorear su implementación. Si no promueve altos estándares, quizá se tengan que redactar más lineamientos para aclarar los valores y las normas de conducta que expone el código.

El monitoreo activo puede implicar iniciativas específicas para (OECD, 2011):

- Contar y analizar las violaciones al Código (por ejemplo, el análisis de las acciones disciplinarias) y las tendencias correspondientes.
- Medir la sensibilización de los funcionarios públicos (por ejemplo, con la ayuda de encuestas de opinión, incluyendo las posteriores a eventos de capacitación).
- Medir la opinión de los clientes de los funcionarios públicos, por lo general también con la ayuda de encuestas de opinión.

En Coahuila, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza estipula que la SEFIR es responsable de la evaluación de la administración pública. La SEFIR lleva a cabo una encuesta de percepción entre el público evaluando cada valor establecido en el Código de Ética y Conducta. La encuesta se realiza en las entidades que tienen la mayor interacción con los ciudadanos. En 2015, 2602 ciudadanos respondieron a la encuesta; 2183 respondieron a encuestas de salida de oficinas del servicio público y 419 a encuestas públicas generales. En general, los encuestados respondieron positivamente resaltando el compromiso de los funcionarios públicos para con los valores de respeto, honestidad, imparcialidad, lealtad a la institución, honor y transparencia.

Además, los Órganos Internos de Control llevan a cabo una encuesta que mide el clima organizacional. Cada encuesta es diseñada por las propias entidades y no se compara la información entre las entidades. La encuesta contiene preguntas relacionadas con el Código de Ética y Conducta. Medir el grado de familiarización de los funcionarios públicos con el Código de Ética y Conducta de la Administración Pública puede indicar el grado de implementación del código y la internalización de los valores en una dependencia en particular. Por ejemplo, Polonia monitorea la aplicación del Código de Ética por medio de una encuesta a los empleados (Recuadro 2.14). Aunque Coahuila aplica una encuesta sobre ética pública, los puntos delineados por el ejemplo polaco sugieren una encuesta más amplia sobre la implementación de la ética pública y la eficiencia en toda la administración pública. Por otra parte, la SEFIR podría elaborar una sola encuesta para todas las entidades, lo cual permitiría clasificar a las entidades y crear incentivos para mejorar.

Recuadro 2.14. **Monitoreo de la aplicación del Código de Ética de Polonia**

En 2014 la Jefatura del Servicio Público (HSP) comisionó una encuesta conocida como el monitoreo de la “Ordenanza número 70 del Primer Ministro con fecha 6 de octubre de 2011 sobre las directrices para el cumplimiento de las reglas del servicio público y sobre los principios del código de ética del servicio público”. La JSP es el órgano de administración del gobierno central a cargo de los asuntos del servicio público en la Cancillería del Primer Ministro.

La encuesta se aplicó a tres grupos de encuestados:

1. Miembros de las fuerzas del servicio público

En este caso la encuesta se refirió, por un lado, al grado de implementación de la ordenanza en sus respectivas oficinas y por otro, a la evaluación subjetiva del funcionamiento y la eficacia de esta. Se pidió a los miembros de las fuerzas del servicio público que llenaran una encuesta que contenía 16 preguntas (la mayoría de ellas cerradas y unas cuantas con espacio para comentarios). Las preguntas se relacionaban con los siguientes aspectos, entre otros:

- Conocimiento de los principios contenidos en la Ordenanza
- Impacto de la entrada en vigor de la Ordenanza en los cambios en el servicio público
- La necesidad y conveniencia de ampliar la lista aumentando nuevas reglas
- Comprensión y claridad de las directrices y los principios establecidos en la Ordenanza
- La utilidad de la Ordenanza para resolver dilemas profesionales

Además, se evaluó el correcto entendimiento del principio de “altruismo” y “conducta digna”, así como la necesidad de impartir capacitación en el campo del cumplimiento. Las encuestas se colocaron en el sitio web de las fuerzas del servicio público. A los encuestados se les pidió responder y presentar la encuesta electrónicamente a una dirección dedicada.

2. Directores generales, directores de oficinas de tesorería y directores de oficinas fiscales y de auditoría

En este caso la encuesta tenía el propósito de verificar el alcance y la manera de implementar las tareas que estaban obligados a realizar de conformidad con las disposiciones de la ordenanza, incluyendo, por ejemplo:

- La manera en la que se asegura el cumplimiento de las reglas en la oficina determinada
- Información sobre si los principios aplicables se cumplieron al adoptar decisiones que autorizaban a los miembros del servicio público tomar empleos adicionales o autorizaban a un servidor público a ocupar una posición más alta dentro de este para emprender actividades generadoras de ingresos
- La manera en la que los principios en cuestión son tomados en cuenta en los programas de gestión de recursos en desarrollo
- La manera en la cual se tomaron en cuenta los principios relevantes en el curso de la determinación del alcance de la etapa del servicio preparatorio

3. Expertos independientes: teóricos y practicantes de la administración pública

En este caso la encuesta se dirigió a obtener una evaluación adicional, independiente y especializada del funcionamiento de las regulaciones éticas dentro del servicio público, obtener sugerencias sobre los principios éticos aplicables a este e identificar los aspectos del proceso de administración que podrían necesitar complementarse o actualizarse, aclararse o destacarse a un mayor grado o incluso corregirse o ampliarse.

El índice de respuesta difirió entre los tres grupos. La HCS recibió 1 291 encuestas contestadas por los miembros de las fuerzas del servicio público (el número de encuestas completadas representa cerca de 1% de todos los miembros de las fuerzas del servicio público), 107 encuestas dedicadas a los directores (esto es, 100% de los directores generales, directores de oficinas de tesorería y directores de oficinas fiscales y de auditoría, 98 en total). También se recibieron otras encuestas llenadas voluntariamente por el jefe de las oficinas fiscales, y siete respuestas de expertos independientes, o alrededor de 13% de todos los expertos invitados al estudio. Dado que esta encuesta fue el primer ejercicio de este tipo realizado a gran escala, la información reunida podría usarse para ampliar la política de integridad en el sistema del servicio público polaco.

Fuente: Adaptado de la presentación por parte de la Cancillería del Primer Ministro de Polonia en el Taller de la OCDE celebrado en Bratislava en 2015.

Aunque las encuestas de percepción pueden indicar cuán bien establecidos están los valores y los principios en el sector público, la evidencia que proporcionan es subjetiva y no se basa necesariamente en experiencias directas. Los individuos son susceptibles de conformarse con la opinión de una mayoría que quizá —o quizá no— se base en evidencias objetivas o en experiencias directas y que quizá esté influenciada, de manera positiva o negativa, por noticias recientes. Por otra parte, aplicar encuestas a los ciudadanos no refleja adecuadamente cuán familiarizados están los funcionarios públicos con el código de ética y conducta y si este promueve altos en el seno del servicio público.

Además, Coahuila no ha desarrollado evaluación alguna de la eficacia de sus actividades de concienciación o de capacitación para promover la conducta ética. Para fortalecer el sistema de integridad y adoptar las medidas apropiadas, Coahuila podría considerar valorar la situación actual por medio de evaluaciones con base en las cuales podrían hacerse mejoras. En específico, Coahuila podría considerar:

- Monitorear la implementación del Código de Ética y Conducta por medio de herramientas de diagnóstico, como las encuestas dentro de la administración pública e información estadística (véase el Recuadro 2.14)
- Evaluar el conocimiento de los funcionarios públicos del Código de Ética y Conducta para determinar la eficacia de la capacitación y las medidas de concienciación y si se requiere más orientación
- Consultar a los funcionarios públicos sobre las disposiciones del Código de Ética y Conducta para evaluar su funcionalidad
- Estudiar cómo las entidades de gobierno ofrecen directrices sobre el Código de Ética y Conducta
- Evaluar el marco de capacitación

Para permitir el monitoreo y la evaluación de la implementación del Código de Ética y Conducta y la Ley de Responsabilidades, y para publicar informes de los avances anuales, es necesario desarrollar indicadores claros y transparentes

En el ámbito de organización y respecto al Código de Ética y Conducta en sí mismo, los ejercicios de monitoreo y análisis podrían ser supervisados por la UEEPCI, en tanto que la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) podría generar los resultados de sus informes anuales y sus resultados en relación con las medidas disciplinarias y las denuncias reportadas. A su vez, estos resultados y datos podrían ser compilados por la SEFIR, la cual asumiría la responsabilidad de generar indicadores claros y transparentes, a partir de los cuales podría evolucionar este proceso de monitoreo. Los indicadores podrían recabarse y actualizarse con periodicidad (por ejemplo, cada trimestre).

Para monitorear y evaluar la implementación del Código de Ética y Conducta y la Ley de Responsabilidades, es necesario desarrollar indicadores claros y transparentes (Recuadro 2.15). Se recomienda que la mayoría de los indicadores tengan metas cuantitativas. Exactamente cuántos y cómo deben usarse los indicadores que consumen recursos depende de un equilibrio entre la necesidad de medir los avances, por una parte, y la capacidad de dedicar recursos para generar la información, por otra parte. No hay un solo conjunto correcto de indicadores; más bien, la SEFIR y otras partes interesadas deberán sopesar las necesidades en comparación con las posibilidades y así llegar al juicio justo.

Recuadro 2.15. Elementos de los buenos indicadores de desempeño

A continuación presentamos una lista de recomendaciones relacionadas con indicadores de desempeño basados en una revisión de las fallas características encontradas en los programas anticorrupción de diferentes países.

Los indicadores deben ser medibles:

- El indicador “Los medios de comunicación están mejor informados sobre el código de conducta” no es muy bueno porque en sí mismo necesita un indicador. ¿Cómo saber cuándo algo es mejor? Más bien, el indicador debería citar el número de publicaciones que mencionan el código, pues esta información específica es medible.

Los indicadores deben ser claros:

- El indicador “La proporción de casos relacionados con la declaración de propiedades, ingresos e intereses considerada por la Comisión contra el número total de casos considerados” no es claro porque no especifica si una proporción más alta o más baja debe contar como un logro.

Los indicadores deben agregar significado:

- El indicador “De conformidad con el procedimiento establecido, llevar a cabo inspecciones de cumplimiento” no explica qué es lo que debe lograrse. Más bien, los indicadores deben expresar los resultados esperados: el número de inspecciones, las consecuencias como la rotación de funcionarios tras las inspecciones, el número de medidas preventivas propuestas con base en el resultado de las inspecciones, la mejora en el desempeño de las instituciones inspeccionadas.

Vínculo entre la meta y el indicador:

- Si la actividad es mejorar las regulaciones relacionadas con la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, el indicador no debe ser el número de normas elaboradas, ni de instrucciones o propuestas legislativas. Más bien, debe enfocarse en las mejoras, por ejemplo, una cobertura más completa de los delitos comunes por definiciones de violaciones disciplinarias.

Donde sea posible, los indicadores deben medir resultados y no solo actividades:

- Si la tarea consiste en mejorar el sistema de presentación de quejas sobre decisiones administrativas, entonces la capacitación sobre gestión de quejas en sí misma no es garantía de una mejora en este renglón. El número de revisiones incompletas de las quejas (por ejemplo, con base en datos de instancias de apelaciones más altas) podría ser un mejor indicador.

Los indicadores simplistas podrían ensombrecer la práctica:

- Los indicadores cerrados (tipo “Sí o no”) deben evitarse. Por ejemplo, un indicador “Sí o no” sobre la disponibilidad de información en las salas de recepción acerca de los derechos de los pacientes a recibir cuidados médicos financiados por el Estado debería más bien reflejar grados como el porcentaje de salas de recepción que exhiben información o el carácter completo de esta.

Los indicadores cuantitativos no pueden expresar la esencia total del tema:

- El análisis cuantitativo del derecho consuetudinario en los casos de conflictos de interés puede revelar más que el simple número de funcionarios castigados.

Recuadro 2.15. **Elementos de los buenos indicadores de desempeño** (Cont.)

Peligro de incentivos adversos:

- Si una institución que recibe pocas quejas tiene derecho a una ventaja seria, existe el riesgo de que los funcionarios desalienten la presentación de quejas por persuasión, que omitan información sobre los procedimientos de quejas o incluso recurran a la intimidación. Paradójicamente, la expectativa del cumplimiento total puede ser un incentivo adverso. Por ejemplo, debería ser generalmente aceptable para una institución admitir que solo ha logrado analizar 90% de las solicitudes en su debido tiempo. De lo contrario, existe un incentivo para evitar dar información precisa a toda costa.
- Usar indicadores múltiples para trabajos muy importantes, pero no intentar medirlo todo. Los recursos gastados en medición y en opción de medidas puede ser una forma legítima de reflejar el nivel de prioridad de las actividades.

Fuente: Kalnins, V. (2011), "Improving the designing of anti-corruption policies", Presentación en el Taller Regional, 4 de noviembre, Estrasburgo, OECD (2016a), *The Implementation of the Palestinian Code of Conduct: Strengthening Ethics and Contributing to Institution-Building*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256934-en>.

Asimismo, siguiendo estos ejercicios de análisis y de recolección de datos, Coahuila podría considerar implementar, una vez modificada, el monitoreo y la evaluación de la aplicación de la Ley de Responsabilidades. Un informe anual sobre la implementación y la eficacia de las medidas de ética pública podría ayudar a asegurar que las iniciativas de evaluación se consideren con seriedad y se actúe al respecto. Los informes podrían servir al Comité de Coordinación para analizar los avances y modificar el marco de la política de integridad pública, de ser necesario.

Con el fin de monitorear y evaluar la eficacia del sistema de declaración patrimonial, la SEFIR podría aplicar una encuesta entre los declarantes y los Órganos Internos de Control para asegurar su facilidad para el usuario y la importancia de la información solicitada. Podrían publicarse informes anuales para transmitir tranquilidad al público en cuanto a la eficiencia del sistema.

Debido a que el sistema de declaración debería tomar en cuenta el contexto y los riesgos de corrupción específicos de Coahuila, el sistema de declaración tendrá que evaluarse y ajustarse periódicamente (World Bank, 2017). La SEFIR podría revisar con regularidad el sistema de declaración y la eficacia de su implementación. Esto podría hacerse mediante una encuesta, tanto para los declarantes como para las Oficinas de Control Interno. A los declarantes podría preguntárseles sobre la facilidad de uso, tal como la facilidad de declarar la información correctamente o si se percibe que el sistema es engorroso. Conviene consultar a los Órganos Internos de Control con periodicidad para cerciorarse de que la información reunida permite monitorear con eficacia las variaciones en la riqueza o el patrimonio y puede ayudar a identificar situaciones de conflictos de interés. De esta forma podrían evaluarse los principios de facilidad de uso y la importancia.

La SEFIR podría considerar también informar sobre la eficiencia del sistema de declaración al publicar estadísticas sobre las quejas recibidas, reportes de los medios de comunicación, casos notificados por otras autoridades, casos transferidos, casos con datos en proceso de corrección, verificaciones y auditorías, sanciones, investigaciones

abiertas y cerradas, y datos sobre decisiones de los tribunales. La información sobre las sanciones administradas debe diferenciarse entre las ejecutadas por presentación tardía o por falta de presentación y aquellas por enriquecimiento ilícito. Igualmente, los costos financieros y de recursos humanos deben compilarse para evaluar la relación costo-eficacia del sistema.

Propuestas de acción

Para concluir, en este capítulo se recomienda a Coahuila emprender las siguientes acciones para fortalecer su marco de integridad para la administración pública.

Construir un marco legal y de política sobre ética pública y conflictos de interés para asegurar la congruencia en toda la administración

- Con base en el modelo del gobierno federal, Coahuila podría establecer una Unidad de Ética dentro de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR) para armonizar las políticas existentes en toda la administración. La Unidad de Ética podría adoptar una función de consultoría y orientación.
- Para asegurar una ejecución eficaz de las políticas de integridad en toda la administración pública, Coahuila podría considerar establecer Puntos (o personas) de Contacto de Integridad dentro de cada entidad pública. Los Puntos de Contacto de Integridad serían responsables de la ética pública y no de investigar violaciones a la integridad.
- El acuerdo de coordinación sobre la colaboración en la transparencia y la lucha contra la corrupción establecido entre Coahuila y la Secretaría de la Función Pública (SFP) podría beneficiarse de la experiencia en el ámbito federal y armonizar las políticas.

Armonizar políticas y prácticas

- El marco de gestión de integridad pública podría beneficiarse de un Código de Ética y Conducta más simplificado y sin duplicaciones. Bajo la guía de la Unidad de Ética, Coahuila podría considerar la elaboración de manuales o guías sobre ejemplos prácticos y procedimientos para situaciones de conflictos de interés y dilemas éticos.
- Una estructura global y común de gestión de la integridad brinda la oportunidad de elaborar Códigos de Ética y Conducta en el nivel organizacional de forma participativa, e implementarlos con mayor eficacia.
- La SEFIR podría desarrollar directrices específicas para categorías de funcionarios públicos en riesgo, como los que ocupan cargos de alto nivel, auditores, funcionarios fiscales, asesores políticos y funcionarios de contratación pública.

Aumentar la concienciación y ofrecer capacitación

- Podría ponerse en marcha una campaña en todos los departamentos sobre concienciación en ética pública como actividad compartida y coordinada entre la Unidad de Ética, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y los departamentos de recursos humanos de las entidades públicas, lo que incluye acercarse al sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos.

- Bajo el liderazgo de la Unidad de Ética de la SEFIR, se podría desarrollar un programa de capacitación en integridad con base en los resultados de la Encuesta de Detección de Necesidades de Capacitación aplicada en 2014. Conviene declarar obligatoria la capacitación en ética pública y conflictos de interés para todos los funcionarios que ingresan al servicio público y podría también ofrecerse capacitación diseñada específicamente de forma anual.
- El impacto de la ya existente Red Estatal de Instructores podría amplificarse al formalizar la red y conformar un grupo de instructores en cada secretaría. Como una forma de reconocimiento por sus esfuerzos, los instructores podrían recibir una certificación y/o una remuneración formales.
- La futura Unidad de Ética de la SEFIR y los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad de las entidades podrían considerar también dar a conocer la duplicación conceptual suscitada al gestionar una situación de conflicto de interés de manera personalizada y la declaración patrimonial anual.

Fortalecer el sistema de declaración patrimonial

- Adaptar las regulaciones estatales a la Ley General de Responsabilidades Administrativas conllevará modificaciones al actual sistema de declaración patrimonial y requerirá que los funcionarios públicos presenten una declaración de este tipo. Reducir el círculo de funcionarios públicos a quienes se les requiere presentar esta declaración a aquellos que ocupan puestos superiores y a quienes representan un alto riesgo de corrupción, aseguraría que no se cree una cultura de desconfianza y mejorará la relación costo-eficacia del sistema.
- Para detectar con eficacia un caso de enriquecimiento ilícito, será necesario establecer un proceso sistemático de verificación y auditoría. El sistema de presentación electrónica podría fortalecerse al integrar la verificación automática de la presentación y la detección automática de “banderas rojas”.
- Coahuila podría coordinarse con las Contralorías de otros estados por medio de la Comisión Nacional Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCE-F) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para establecer acuerdos con otras entidades para verificar las bases de datos.

Garantizar el monitoreo y la evaluación eficaces

- La evaluación y el monitoreo podrían facilitarse al diseñar herramientas y procesos, que incluyan encuestas, análisis de las directrices dispuestas en el código y datos estadísticos sobre las sanciones disciplinarias.
- Para permitir el monitoreo y la evaluación de la implementación del Código de Ética y Conducta y la Ley de Responsabilidades, y para publicar informes de los avances anuales, podrían desarrollarse indicadores claros y transparentes.
- Con el fin de monitorear y evaluar la eficacia del sistema de declaración patrimonial, la SEFIR podría aplicar una encuesta entre los declarantes y los Órganos Internos de Control para asegurar su facilidad para el usuario y la importancia de la información solicitada. Podrían publicarse informes anuales para transmitir tranquilidad al público en cuanto a la eficiencia del sistema.

Bibliografía

- Anechiarico, F. y 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, Nueva York.
- Boehm, F., C. Isaza y M. Villalba Díaz (2015), “Análisis experimental de la corrupción y de las medidas anticorrupción. ¿Dónde estamos, hacia dónde vamos?”, *Revista ÓPERA* 17, pp. 105-126.
- Camerer, C. (2003), *Behavioral Game Theory: Experiments in Strategic Interaction*, Princeton University Press.
- Charness, Gary y M. Sutter (2012), “Groups Make Better Self-Interested Decisions”, *Journal of Economic Perspectives* 26(3), pp. 157-176.
- Falk, A. y M. Kosfeld (2006), “The Hidden Costs of Control”, *The American Economic Review*, 96(5), pp. 1611-1630.
- Fischbacher, U. y F. Föllmi-Heusi (2012), “Lies in Disguise. An experimental study on cheating”, *Research Paper Series*, Thurgau Institute of Economics and Department of Economics, núm. 40, Universidad de Konstanz.
- Gino, F. y M.H. Bazerman (2009), “When misconduct goes unnoticed: The acceptability of gradual erosion in others’ unethical behavior”, *Journal of Experimental Social Psychology*, 45 (4), pp. 708-719.
- Gino, F., S. Ayal y D. Ariely (2009), “Contagion and Differentiation in Unethical Behavior”, *Psychological Science*, 20 (3), pp. 393-398.
- Kalnins, V. (2011), “Improving the designing of anti-corruption policies”, Presentación en el Taller Regional, 4 de noviembre, Estrasburgo.
- Lambsdorff, J. (2015), “Preventing Corruption by Promoting Trust”, *Insights from Behavioral Science*, Universidad de Passau, Diskussionsbeitrag, núm. V-69-15.
- Lambsdorff, J. (2012), “Behavioral and Experimental Economics as a Guidance to Anticorruption”, en D. Serra y L. Wantchekon, *New Advances in Experimental Research on Corruption Research in Experimental Economics*, volumen 15, Emerald Group Publishing Limited.
- Liljenquist, K., C.B. Chen-Bo Zhong y A.D. Galinsky (2010), “The Smell of Virtue: Clean Scents Promote Reciprocity and Charity”, *Psychological Science*, 21 (3), pp. 381-383.
- OECD (2017a), *Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.
- OECD (2017c), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- OECD (2016a), *The Implementation of the Palestinian Code of Conduct: Strengthening Ethics and Contributing to Institution-Building*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256934-en>.
- OECD (2016b), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es>.

- OECD (2014), *Renforcer l'Intégrité en Tunisie: L'Élaboration de Normes pour les Agents Publics et le Renforcement du Système de Déclaration de Patrimoine*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/mena/governance/Renforcer-Int%C3%A9grit%C3%A9-Tunisie-%C3%89laboration-Normes-Agents-Publics.pdf>.
- OECD (2012), *Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>.
- OECD (2011a), *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091412-es>.
- OECD (2011b), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
- OECD (2009), "Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation", Foro Global sobre Gobernanza Pública, 4-5 de mayo, Dirección de Gobernanza Pública y Territorial, Comité de Gobernanza Pública, GOV/PGC/GF(2009)1.
- Presidencia de la República (2015), *Anuncia el Presidente Enrique Peña Nieto un conjunto de acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y los conflictos de interés*, 2 de febrero, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/anuncia-el-presidente-enrique-pena-nieto-un-conjunto-de-acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-los-conflictos-de-interes>.
- Rossi, I.M., L. Pop y T. Berger (2017), "Getting the Full Picture on Public Officials: A How To Guide for Effective Financial Disclosure", *Stolen Asset Recovery (StAR) Series*, World Bank, Washington, D.C.
- Ruxandra, B. et al. (2010), *Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance through accountability*, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, 17, junio.
- Schikora, Jan (2010), "Bringing the Four-Eyes-Principle to the Lab", *Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik*, disponible en <http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/37465> (consultado el 29 de febrero de 2017).
- Schulze, G.G. y B. Frank (2003), "Deterrence versus intrinsic motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility", *Economics of Governance*, 4, pp. 143-160.
- Serra, D. y L. Wantchekon (2012), "New Advances in Experimental Research on Corruption Research", *Experimental Economics*, volumen 15, Emerald Group Publishing Limited.
- Stevens, B. (2008), "Corporate Ethical codes: Effective instruments for influencing behavior", *Journal of Business Ethics*, pp. 601-609.
- Vargas, G. y D. Schlutz (2016), *Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of the Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels*, Hertie School of Governance, Berlín.

Capítulo 3

Garantizar la protección eficaz de los denunciantes en Coahuila

En general, los formuladores de políticas públicas coinciden en que se necesita brindar protección eficaz a quienes hacen denuncias para así promover la integridad, favorecer la transparencia e identificar conductas indebidas. Con ese propósito, muchos países han promulgado una ley especial de protección para denunciantes. En este capítulo se revisa y analiza el sistema de protección para denunciantes de Coahuila. Se señala la necesidad de que Coahuila promulgue una ley específica de protección a denunciantes y redoble esfuerzos para generar confianza en el sistema de protección, crear conciencia y revisar y evaluar de manera periódica su sistema de denuncias.

Introducción

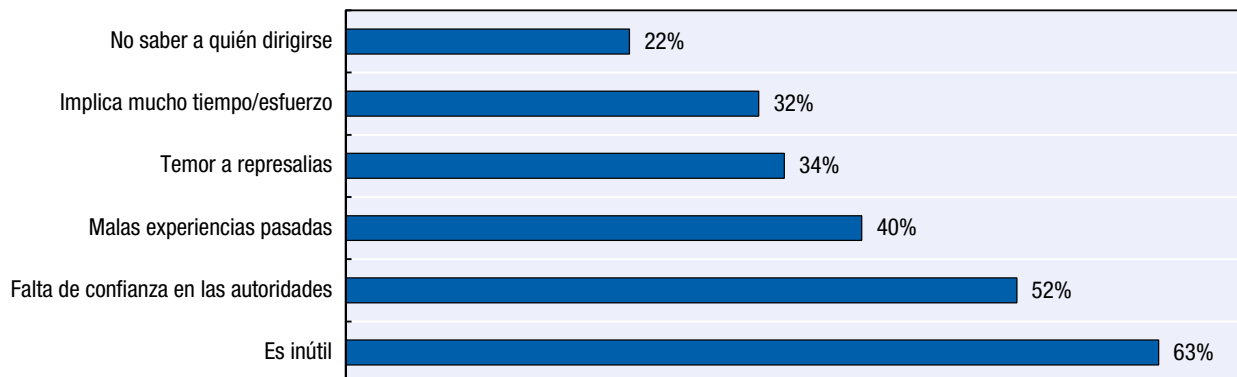
Un componente clave de un sistema de integridad eficaz en el sector público es la disponibilidad de mecanismos formales mediante los cuales los empleados puedan denunciar irregularidades sin temor a represalias. Aun cuando una organización cuente con medidas preventivas, tales como un código de ética o programas de formación ética, no es posible evitar por completo las conductas indebidas. Los empleados tienen acceso a información actualizada acerca de las prácticas de sus lugares de trabajo y suelen ser los primeros en reconocer dichas conductas (UNODC, 2015). Los denunciantes pueden ser una fuente invaluable para poner al descubierto irregularidades, fraude, malversación y corrupción. Sin embargo, denunciar puede conllevar riesgos personales, especialmente si quienes lo hacen carecen de garantías de protección jurídica contra represalias tales como despido o maltrato físico y psicológico.

En la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (2017a) se sugiere recomienda que un sistema eficaz de integridad del sector público tendrá que apoyar una cultura organizacional abierta, sensible a los asuntos de integridad y motivar a las personas a denunciar las irregularidades, asegurándoles apoyo visible y refuerzo positivo del gobierno y de la jerarquía organizacional. También se requiere una orientación clara sobre los procedimientos de denuncia, protección jurídica eficaz y completa contra todo tipo de represalias, así como criterios para la investigación. La combinación correcta de todas estas medidas fomenta una cultura de rendición de cuentas e integridad y facilita la divulgación de actos indebidos. A final de cuentas, la protección de denunciantes evita y detecta esos actos, por lo que constituye la mejor línea de defensa para salvaguardar el interés público.

En Coahuila, 83.5% de los ciudadanos perciben la corrupción como un fenómeno frecuente (INEGI, 2015). Por esa elevada percepción de corrupción en todos los niveles de gobierno y la falta de un esquema de servicio público de carrera, puede suponerse que los servidores públicos y los ciudadanos por igual carecen de confianza para denunciar un delito por miedo a las represalias y porque presumen que no se dará seguimiento a las denuncias. Únicamente 39% de los mexicanos afirman que denunciarían un delito (Instituto Nacional Electoral, 2015). La principal razón para no hacerlo es que “no tiene caso” (63%), seguida la falta de confianza en las autoridades (52%) (véase la Gráfica 3.1). Las entrevistas *in situ* indican que la situación no sería muy distinta en el estado de Coahuila.

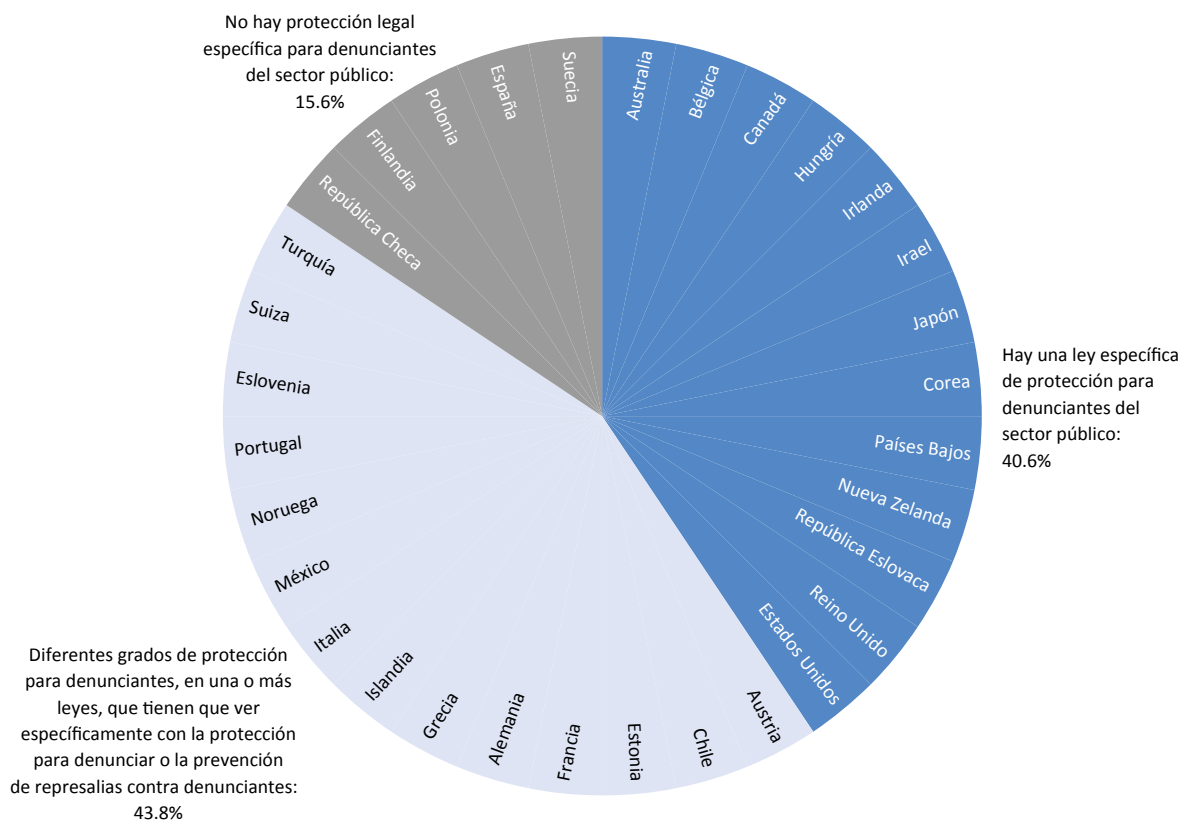
Durante la última década, la mayoría de los países de la OCDE han promulgado leyes de protección a los denunciantes que facilitan la denuncia de irregularidades y que protegen a estos de represalias, no solo en el sector privado, sino en particular en el sector público. En los países de la OCDE, dichas protecciones se proporcionan mediante diversas leyes, como leyes anticorrupción, leyes de competencia o leyes que regulan a los servidores públicos, o mediante una ley específica de protección al denunciante del sector público (véase la Gráfica 3.2). En las entidades federativas, se requieren leyes que proporcionen al menos el mismo marco de protección en el nivel estatal que en el federal.

Gráfica 3.1. Razones para no denunciar



Fuente: Instituto Nacional Electoral (2015), Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México – Resumen ejecutivo, p. 19, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/>.

Gráfica 3.2. Protección legal para denunciantes del sector público en países de la OCDE



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

De manera similar a las regulaciones federales previas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), Coahuila no cuenta con una ley específica de protección para denunciantes, pero se basa en las disposiciones de una o más leyes que se refieren específicamente a la denuncia protegida o a la prevención de represalias contra denunciantes:

- El Código Penal de México estipula que se comete el delito de intimidación cuando un servidor público, o una persona que actúa en su representación, utiliza la violencia física o la agresión moral para intimidar a alguien con el fin de impedir que denuncie, presente una queja de tipo penal o proporcione información relativa al supuesto acto delictivo.
- La Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales protege el anonimato de quienes denuncian al clasificar como confidencial la información que proporcionan (artículo 39) y como reservada si existe un riesgo para la seguridad de la persona (artículo 30).
- La Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios describe con detalle el procedimiento para denunciar irregularidades. Las autoridades están obligadas a proteger la identidad y los derechos del denunciante. En aras de garantizar su anonimato, a cada expediente se le asigna un número. El denunciante cuenta con asesoría jurídica y protección contra represalias en su lugar de trabajo, como el despido.

Si bien este enfoque fragmentado es positivo porque se aplica a todo el sector público, incluidas las empresas de propiedad estatal, y constituye una forma de protección contra la amenaza de represalias, el grado de protección que se proporciona en Coahuila puede considerarse limitado e insuficiente. Además de la actividad de contratación pública, las disposiciones legales se refieren solamente a la obligación de los servidores públicos de abstenerse de inhibir o evitar que otras personas denuncien; no ofrecen protección específica para los denunciantes.

Aprovechando la oportunidad que se presenta con la instauración del Sistema Estatal Anticorrupción y la necesaria promulgación de leyes secundarias, Coahuila podría diseñar un marco de protección sólida para denunciantes que los mantenga a salvo de represalias (Devine y Walden, 2013). Coahuila superaría de ese modo al marco federal, que proporciona solo protección limitada. En particular, Coahuila podría fortalecer la protección, crear mayor conciencia y llevar a cabo evaluaciones basadas en las siguientes recomendaciones. Para fines del presente informe, se hará hincapié en las políticas que buscan, de manera directa e indirecta, proteger a los denunciantes en su lugar de trabajo, y entre ellos se incluye a servidores públicos, contratistas y proveedores, independientemente de su régimen laboral.

Garantizar una protección eficaz para denunciantes

Con el fin de evitar la fragmentación y asegurar la eficacia de las disposiciones de protección para denunciantes contenidas en diferentes leyes, Coahuila podría promulgar una ley específica de protección para denunciantes que evite duplicaciones y garantice la claridad.

Ante la instauración del Sistema Estatal Anticorrupción, Coahuila se ve obligado a armonizar las leyes secundarias necesarias con las del nivel federal. A pesar de que pueden hacerse más mejoras, la legislación que protege a los denunciantes se ha

fortalecido en el nivel federal (OECD, 2017b). Los servidores públicos y ciudadanos que denuncien conductas indebidas en el sector público cuentan con la protección de las siguientes leyes:

- La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) de México, la cual requiere que las autoridades de investigación de los órganos públicos sujetos a la Ley cuenten con medios de denuncia anónimos y confidenciales para poner al descubierto conductas indebidas y aumenten la rendición de cuentas de quienes reciben dichas denuncias.
- La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que ofrece una plataforma electrónica centralizada a través de la cual cualquier persona puede dar a conocer irregularidades de manera anónima.

Coahuila podría adoptar una ley específica de protección para denunciantes basándose en evaluaciones comparativas de este tipo de leyes en otros países (véase el Recuadro 3.1). En vez de fortalecer el enfoque fragmentado actual, una protección específica para denunciantes garantizaría disposiciones de protección universales, lo cual aportaría claridad y facilitaría el que se conozcan dichas disposiciones (Banisar, 2011). Al convertir la protección para denunciantes en una ley específica, se legitiman y estructuran los mecanismos mediante los cuales las personas pueden manifestar irregularidades reales o percibidas, se les protege de represalias y, al mismo tiempo, se les motiva a tomar la iniciativa para denunciar un acto indebido. Sin embargo, será necesario que Coahuila garantice que las disposiciones de la legislación se apliquen con eficacia y que las medidas tomadas se pongan en marcha de manera clara, inequívoca y sin riesgo.

Recuadro 3.1. **Protección a Denunciantes en Alberta**

La ley de protección para el denunciante de Alberta entró en vigor el 1 de junio de 2013, con la promulgación de la Ley de Denuncia de Intereses Públicos o Protección al Denunciante (la sección 1 y la parte 6 de esta ley entraron en vigor el 24 de abril de 2013). El objetivo de la legislación es proteger a los empleados del sector público de represalias laborales, como el despido, si denuncian irregularidades. La nueva ley aplica al servicio público, agencias provinciales, consejos y comisiones, así como a instituciones académicas, consejos escolares y organizaciones de salud de Alberta.

La ley crea también procesos para revelar irregularidades y para que la Oficina del Comisionado de Denuncia de Intereses Públicos investigue y resuelva quejas de empleados del sector público que denuncien violaciones a la ley provincial o federal, actos u omisiones que representen un peligro para el público o el ambiente, y una muy deficiente gestión de los fondos públicos.

La sanción por delitos de conformidad con la Ley va de 25 000 dólares canadienses por el primer fallo condenatorio a un máximo de 100 000 dólares canadienses por delitos posteriores.

Fuente: Public Interest Commissioner (2016), Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act, disponible en <https://yourvoiceprotected.ca/>.

Adoptar una ley específica de protección para denunciantes transmitiría un fuerte mensaje a los servidores públicos y ciudadanos por igual, ya que de esa manera comprenderían que se espera que hablen sin reservas y denuncien irregularidades, y que no se tolerarán represalias en su contra. Si se elabora una ley de gran alcance que

ofrezca los canales para denunciar, probablemente contribuirá a establecer una cultura de integridad en Coahuila que será decisiva, en primer lugar, para evitar represalias (medidas de protección *ex ante*).

Sin embargo, habrá ocasiones en que esas medidas *ex ante* no protegerán con eficacia a los denunciantes. En ciertos casos quizá resulte imposible salvaguardar por completo su identidad. De ahí que la ley también deberá contemplar medidas de protección *ex post*, con miras a asegurar que los denunciantes cuenten con los recursos adecuados para buscar compensación por parte de la persona u organización que haya ejercido represalias (OECD, 2017b).

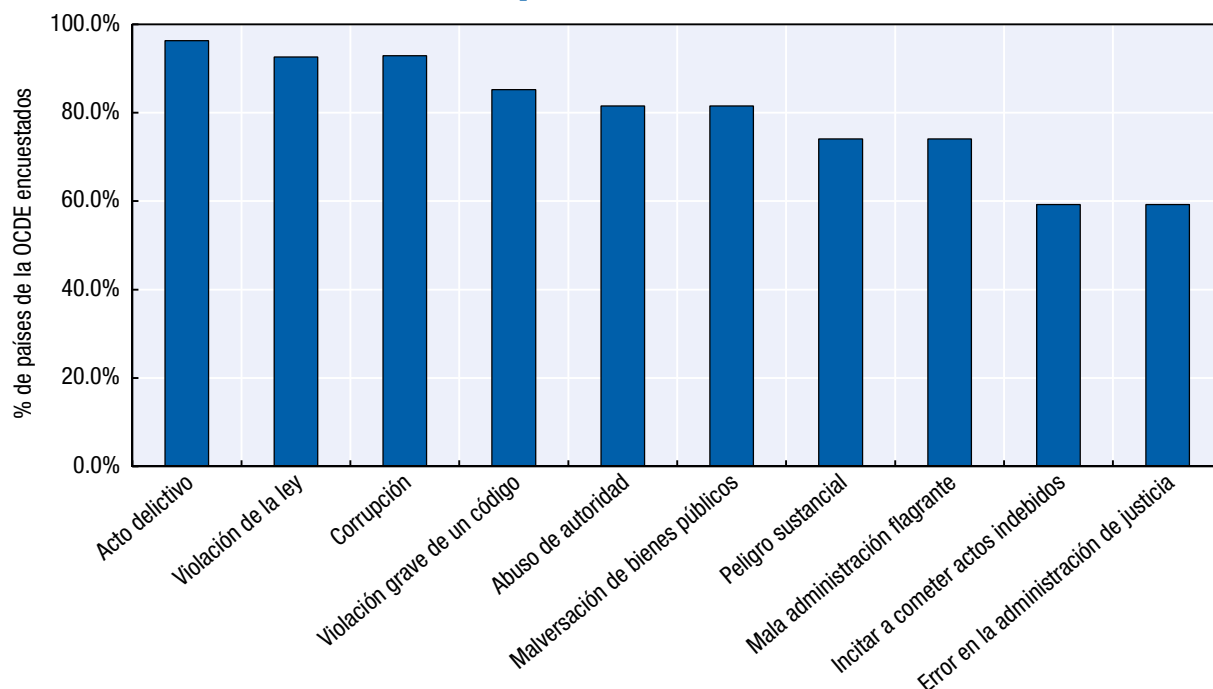
Para disminuir el riesgo de que los denunciantes presenten información cuya denuncia puede no estar protegida, y para evitar exponerlos potencialmente a riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, Coahuila tendría que definir con claridad la naturaleza de una denuncia protegida.

Un sistema de protección para denunciantes debe promover y facilitar la denuncia de actividades “ilegales, no éticas y peligrosas” (Banisar, 2011). En aras de la claridad y de evitar incertidumbre en torno al proceso, es fundamental hacer una clasificación precisa de los elementos de la denuncia que garantizan la protección. El marco legal deberá definir con claridad lo que es una denuncia protegida y especificar las acciones que constituyen violaciones a cualquier código de conducta, regulación o ley: una flagrante mala administración, abuso de autoridad, peligros para la salud o la seguridad públicas o actos de corrupción. Definir con precisión lo que se considera una denuncia protegida puede ser un factor determinante para que una persona decida divulgar cierta información u optar por guardar silencio a causa de la incertidumbre. No obstante, debe haber un equilibrio entre el exceso en dictar normas, lo que dificulta la denuncia o exige al denunciante conocer en detalle las disposiciones legales pertinentes, y el exceso en flexibilidad, lo que da pie a presentar denuncias ilimitadas que a final de cuentas quizá no favorezcan la solución de los asuntos internos en una organización (Banisar, 2011).

Las categorías de irregularidades, que se muestran en la Gráfica 3.4 y se extrajeron de leyes existentes de protección para denunciantes en países de la OCDE, abarcan un amplio rango de temas que justifican el estatus de las denuncias protegidas. Como ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, las irregularidades que señaló Coahuila en las entrevistas y que constituyen una denuncia protegida son:

- Violación de una ley, reglamento o regulación
- Violación grave de un código de conducta
- Malversación de fondos o bienes públicos
- Abuso de autoridad
- La comisión pasada, presente o probable de un acto delictivo
- Un acto u omisión que propicia un peligro sustancial y específico para la vida, la salud o la seguridad de las personas, o para el medio ambiente, y que sea distinto del peligro inherente al cumplimiento de las labores o funciones de un servidor público
- Tipos de irregularidad que entran en el término “corrupción”, como se define en las leyes locales

Gráfica 3.3. **Categorías de irregularidades que constituyen una denuncia protegida en países de la OCDE**



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

Para disminuir el riesgo de que los denunciantes presenten información que quizá no constituya una denuncia protegida, y para evitar exponerlos a posibles riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, Coahuila podría considerar un enfoque más detallado y equilibrado, similar al adoptado en el Reino Unido. En efecto, la legislación del Reino Unido proporciona un enfoque equilibrado con una definición detallada que incluye excepciones (véase el Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. **Una definición detallada de las denuncias protegidas en el Reino Unido**

En el Reino Unido, la Ley de Denuncia de Interés Público proporciona una definición de denuncia protegida y criterios claros del tipo de denuncia que ameritan protección de conformidad con la ley:

Parte IV - A: Denuncias protegidas

43A: Significado de “denuncia protegida”

En esta Ley, una “denuncia protegida” significa una denuncia calificada (como se define en la Sección 43B) que es realizada por un trabajador de acuerdo con cualquiera de las Secciones 43C a 43H.

43B: Denuncias que califican para protección

Recuadro 3.2. **Una definición detallada de las denuncias protegidas en el Reino Unido** (Cont.)

1. En esta Parte una “denuncia calificada” significa cualquier denuncia de información que, en la creencia razonable del trabajador que la realiza, tiende a mostrar uno o más de los siguientes supuestos:
 - a. La comisión pasada, presente o probable de un delito.
 - b. El incumplimiento pasado, presente o probable por parte de una persona de alguna obligación legal a la que esté sujeta.
 - c. La comisión pasada, presente o probable de un error judicial.
 - d. Peligro pasado, presente o probable para la salud o la seguridad de alguna persona.
 - e. Daño pasado, presente o probable al medio ambiente.
 - f. Ocultamiento deliberado pasado, presente o probable de información que tiende a mostrar cualquier asunto que corresponda a cualquiera de los párrafos anteriores.
2. Para efectos de la subsección (1), no importa si el incumplimiento pertinente ocurrió, ocurre u ocurriría en el Reino Unido o en otro lugar, y si la ley que aplica es la del Reino Unido o la de cualquier otro país o territorio.
3. La divulgación de información no es una denuncia calificada si la persona que presenta dicha denuncia comete un delito al hacerlo.
4. La divulgación de información sobre la cual se podría realizar una demanda relacionada con el secreto profesional legal (o, en Escocia, violación de la confidencialidad entre cliente y consejero legal profesional) en procedimientos legales no es una denuncia calificada si es realizada por una persona a quien la información se le proporcionó en el curso de la obtención de asesoramiento jurídico.
5. En esta parte, “el incumplimiento pertinente” en relación con una denuncia calificada significa el asunto comprendido en los párrafos (a) a (f) de la subsección (1).

Fuente: UK Public Disclosure Act of 1998, agregando la Parte IV - A a la Employment Rights Act of 1996.

Dada la falta de confianza en las salvaguardas institucionales, debe permitirse la posibilidad de hacer denuncias anónimas para facilitar la denuncia de conductas indebidas.

La Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Coahuila contempla la protección de la identidad de los denunciantes, que es confidencial a menos que el denunciante dé su consentimiento para revelarla. Sin embargo, es importante que la confidencialidad abarque toda la información sobre identidad. Los mecanismos que se aplican en Estados Unidos, por ejemplo, prohíben revelar la información sobre la identidad de un denunciante del sector federal sin su consentimiento, a menos que la Oficina de Asesoría Especial (OSC, por sus siglas en inglés) “determine que es necesario revelar la identidad del denunciante debido a un peligro inminente para la salud o la seguridad públicas o ante una inminente violación de cualquier ley penal”.¹ Si se revela la identidad del denunciante, se notificará con anticipación a este (OECD, 2016).

Independientemente de la confidencialidad, la posibilidad de denunciar de forma anónima puede alentar a los denunciantes a presentarse, ya que contarían con un medio seguro para ello. Podría motivar a denunciar especialmente donde las salvaguardas institucionales no existen o son muy débiles para ofrecer protección adecuada.

El sistema de protección para denunciantes de Australia permite que se presente una denuncia de interés público de manera anónima, que es una de las tres opciones para hacerlo. Además, da la opción de realizar la denuncia de interés público de forma oral o escrita, sin que el denunciante deba declarar que la hace para los fines de la ley. En Japón, la denuncia anónima es protegida por la aplicación de varios artículos de su Ley de Protección al Denunciante. En la República Eslovaca, los empleados pueden presentar una denuncia anónima al sistema interno de gestión de denuncias. Diversos países han establecido sistemas electrónicos de admisión y líneas telefónicas que atienden, entre otras cosas, las denuncias anónimas. Por ejemplo, los Países Bajos, tienen una línea protegida mediante la cual las personas pueden denunciar anónimamente sospechas de malas prácticas guardando el anonimato.

La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) de México requiere a las autoridades investigadoras de los organismos públicos adoptar canales de denuncia confidenciales y anónimos para informar de conductas indebidas y aumentar la rendición de cuentas de quienes reciben las denuncias. De conformidad con el artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las víctimas y otras partes afectadas tienen derecho al anonimato cuando su integridad está en riesgo. Sin embargo, el derecho al anonimato para las víctimas no es suficiente en el caso de denunciantes. Es necesario ofrecer a los posibles denunciantes de Coahuila la posibilidad de denunciar anónimamente, al tiempo que podría considerarse instaurar una línea anónima de denuncia, similar a la línea protegida de los Países Bajos.

Coahuila podría considerar aclarar la superposición entre protección a testigos y protección al denunciante para garantizar que incluso las denuncias que no conduzcan a una investigación o acusación completas califiquen para ser objeto de protección legal.

Pueden surgir duplicaciones entre los denunciantes y los testigos, ya que algunos denunciantes pueden tener evidencia sólida y en un momento dado convertirse en testigos en procedimientos judiciales (Transparencia Internacional, 2013a). Cuando los denunciantes testifican durante procedimientos en los tribunales, pueden ser amparados por las leyes vigentes de protección a testigos. El sistema mexicano ofrece dicha protección de conformidad con el artículo 109 del Código Único Nacional de Procedimientos Penales, el cual también aplica en el ámbito estatal y la Ley de Víctimas del Estado de Coahuila.

Sin embargo, si la materia del informe de un denunciante no genera un procedimiento penal, o si el denunciante nunca es llamado como testigo, dicha protección no se proporciona. Aun cuando un denunciante tenga derecho a la protección a testigos a causa de verse implicado en procedimientos penales relacionados, las medidas que se le proporcionen (como reubicación, cambio de identidad, etcétera) quizá no siempre sean pertinentes. Además, dado que los denunciantes suelen ser empleados de la organización donde la conducta indebida denunciada tuvo lugar, podrían afrontar riesgos específicos que normalmente las leyes de protección a testigos no cubren, como la destitución o el despido. Por otro lado, en cuanto a recursos por represalias, pueden requerir compensación por pérdidas de salarios y de oportunidades profesionales. Como tales, las leyes de protección a testigos no bastan para proteger a los denunciantes (Transparencia Internacional, 2009).

De hecho, basar la elegibilidad para dicha protección en la decisión de investigar las denuncias y después perseguir los delitos relacionados disminuye la certidumbre respecto a las medidas legales de protección contra represalias. Esto se debe a que dichas decisiones a menudo se toman a partir de consideraciones que se mantienen inaccesibles al público. Incluso puede ser más eficaz, en términos de detectar una irregularidad, implementar medidas de facilitación mediante las cuales los denunciantes informen de datos importantes que puedan conducir a una investigación o una acusación. Es más probable que los denunciantes informen sobre hechos importantes si saben que serán protegidos independientemente de la decisión de investigar o acusar.

Por consiguiente, las disposiciones de una ley específica sobre denuncia en Coahuila necesitaría modificar el Código Nacional de Procedimientos Penales, con el fin de establecer protección para quienes dan a conocer información relativa a un acto de corrupción que pudiera no reconocerse como un acto delictivo, pero que podría sujetarse a una investigación administrativa.

Coahuila podría brindar una protección más completa a los denunciantes al prohibir de manera concreta su despido injustificado o cualquier otro tipo de sanción formal o informal relacionada con el trabajo que se haya ejercido en respuesta a la denuncia, si es razonable confiar en la veracidad de la información.

Los denunciantes corren el riesgo de sufrir represalias al exponer una irregularidad. Por lo común, dichas represalias se reflejan en acciones disciplinarias o acoso laboral. Los sistemas de protección al denunciante deberán proporcionar protección contra actos discriminatorios o represalias hacia el personal. De conformidad con el Proyecto de Supervisión del Gobierno, de Estados Unidos, las formas características de represalias incluyen las siguientes (Project on Government Oversight, 2005):

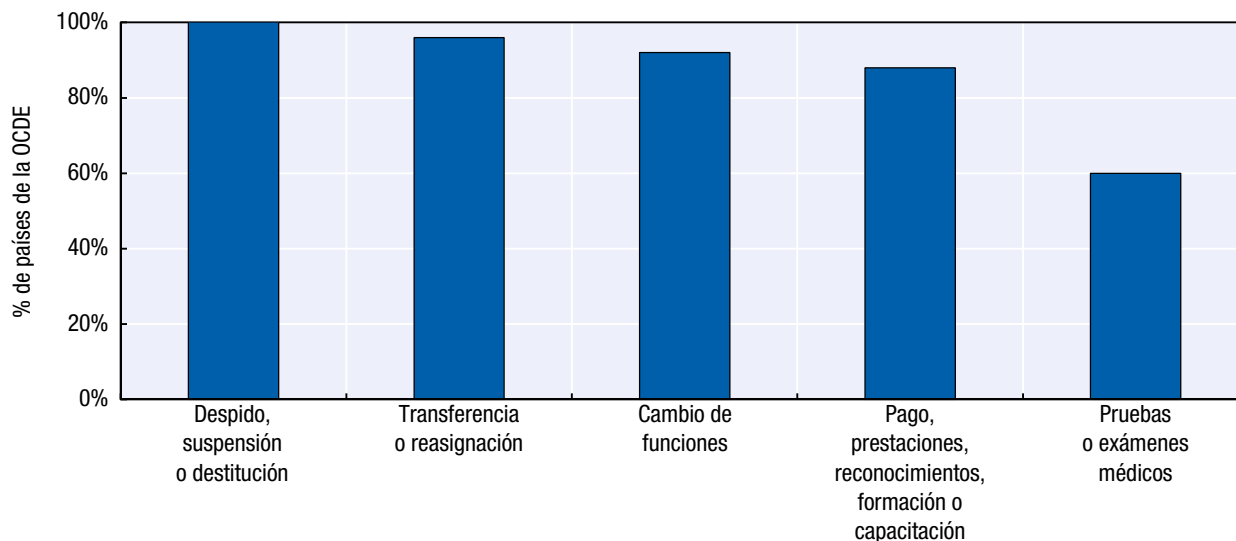
- Retirar responsabilidades y tareas para marginar al empleado.
- Retirar la autorización de seguridad nacional de un empleado de modo que de hecho se le despida.
- Incluir al empleado en una lista negra para que no pueda obtener un empleo remunerado.
- Realizar investigaciones a manera de represalia, con el fin de desviar la atención del derroche, fraude o abuso que el denunciante intenta dar a conocer.
- Cuestionar la salud mental, la competencia profesional o la honestidad de un denunciante.
- Crear para el denunciante tareas imposibles o intentar hacerlo caer en una trampa.
- Reasignar geográficamente a un empleado de modo que no pueda realizar el trabajo.

A diferencia de la mayoría de los países de la OCDE (véase la Gráfica 3.4), Coahuila manifestó que no proporciona protección contra una amplia variedad de represalias. No protege a los denunciantes de las siguientes:

- Despido, suspensión o destitución.
- Transferencia o reasignación.
- Decisiones con respecto al pago, prestaciones, reconocimientos, formación o capacitación.

- Cambio significativo de funciones, responsabilidades o condiciones de trabajo, como el acoso.
- Pruebas o exámenes médicos.

Gráfica 3.4. Países de la OCDE que brindan protección contra cualquier acción discriminatoria o represalia por parte del personal



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

Dentro del marco legislativo de Coahuila, la protección contra las represalias se limita a la mera protección del daño físico. Es necesario contemplar una mayor cantidad de represalias para proteger a los denunciantes de aquellas potenciales que hubiera tras la denuncia de una irregularidad. Al incorporar estas protecciones al sistema jurídico aumentará la confianza de los denunciantes en los procedimientos. Por ejemplo, la Ley de Protección al Denunciante de Intereses Públicos de Corea proporciona una lista integral de las medidas desventajosas contra las que deberá protegerse a los denunciantes, entre ellas desventajas financieras o administrativas, como la cancelación de un permiso o licencia, o la revocación de un contrato (véase el Recuadro 3.3).

En cuanto a la protección contra el daño físico, de acuerdo con el artículo 64 de la LGRA, Coahuila tendrá que permitir a los funcionarios públicos solicitar medidas de protección “que resulten razonables” por parte de la organización que proporcione los medios de denuncia. Sin embargo, la falta de precisión acerca de las protecciones que se contemplan en este artículo crea un alto grado de incertidumbre respecto de la magnitud y el alcance de la protección que se otorgará. Por tanto, Coahuila podría desarrollar más esta disposición en sus reglamentos locales y establecer un punto de referencia para otras entidades federativas al incluir una lista no exhaustiva de ejemplos de medidas que podrían considerarse. En específico, Coahuila podría considerar prohibir el despido injustificado de denunciantes de los sectores público y privado, así como otras represalias de tipo laboral, como destitución, suspensión y acoso. Esta protección puede ser limitada en los casos en que los tribunales dictaminen que el denunciante debió haber sabido que la denuncia era falsa o engañosa en ese momento.

Dicha lista podría ser de particular utilidad en situaciones difíciles y potencialmente peligrosas cuando el anonimato y la confidencialidad quizá no sean suficientes; por ejemplo, cuando la irregularidad denunciada involucre a altos funcionarios, políticos o miembros de la delincuencia organizada, o cuando la integridad física de los denunciantes pueda verse amenazada.

Al crear mayor certeza sobre la elegibilidad y el alcance de las medidas de protección y aclarar qué medidas estarían disponibles, así como las circunstancias en que se aplicarían, se mejorará la efectividad del sistema para alentar la denuncia de irregularidades.

Recuadro 3.3. **Protección integral en Corea**

En Corea, el término “medidas desventajosas” significa acciones que corresponden a cualquiera de los siguientes rubros:

- Remoción de su cargo, liberación de su cargo, despido o cualquier otra acción relacionada con el personal desfavorable equivalente a la pérdida de estatus en el trabajo.
- Medidas disciplinarias, suspensión de su cargo, reducción de salario, destitución, restricción de ascensos y cualquier otra acción injusta relacionada con el personal.
- Reasignación de cargo, transferencia, denegación de responsabilidades y reacomodo de responsabilidades, o cualquier otra acción relacionada con el personal que se oponga a la voluntad del denunciante.
- Discriminación en la evaluación de desempeño, evaluación por parte de pares, etcétera, y discriminación posterior en el pago de salarios y bonos.
- Cancelación de oportunidades educativas, de formación u otras relacionadas con el desarrollo personal; restricción o retiro de presupuesto, personal u otros recursos disponibles; suspensión del acceso a información clasificada o de seguridad; cancelación de autorización para manejar información clasificada o de seguridad, o cualquier otra acción discriminatoria o medida que dañe las condiciones laborales del denunciante.
- Inclusión del nombre del denunciante en una lista negra y hacerla del conocimiento público; acoso; uso de violencia y lenguaje abusivo hacia el denunciante, o cualquier otra acción que cause daño psicológico o físico al denunciante.
- Auditoría o inspección injustas del trabajo del denunciante, así como divulgación de los resultados de dicha auditoría o inspección.
- Cancelación de una licencia o permiso, o cualquier otra acción que genere desventajas administrativas para el denunciante.

Fuente: Korea's Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (2011), Ley núm. 10472, 29 de marzo de 2011, artículo 2 (6).

Ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes a una gama más amplia de estas y a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes estatales, podría reforzar el compromiso de Coahuila con una protección eficaz para quienes denuncian y así infundir confianza en posibles denunciantes.

Para aumentar la disuasión de ejercer represalias contra denunciantes, algunos países de la OCDE han implementado prohibiciones administrativas y penales en caso

de ejercer dichas represalias. Una de las fortalezas del marco legal de Coahuila es que la Ley de Responsabilidades y el Código Penal consideran un delito emprender represalias contra alguien, amenazar con tomar represalias e intimidar a una persona para que no denuncie. Amenazar con ejercer acciones puede tener el mismo efecto sobre el denunciante que las represalias reales. Así que Coahuila ha dado un paso positivo al contemplar esta disposición en su marco legal.

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 solo incluye “actos de violencia física o de agresión moral”, lo que puede intimidar a los denunciantes y desanimarlos de presentar denuncias. Sin embargo, hay varias otras maneras de intimidar o amenazar con represalias a los denunciantes de irregularidades en la administración pública, incluyendo, pero no limitándose a, la divulgación pública de la identidad de los denunciantes.

Una segunda limitación a esta prohibición es que se aplica solo 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 haya revelado una conducta indebida que constituya una violación, al amparo de alguna ley, pero 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. Dado que cualquier ciudadano o empresa puede revelar una conducta ilícita en el sector público, las represalias contra los denunciantes podrían sin duda provenir de representantes del sector privado y otros ciudadanos. El efecto de disuasión de la Ley de Responsabilidades y el Código Penal 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 Penal de Canadá, que también establece una prohibición penal de ejercer represalias contra los denunciantes, no incluye tales limitaciones (véase el Recuadro 3.4). Es aplicable a una amplia gama de represalias, como medidas disciplinarias contra un empleado, incluyendo degradación, cese u otro perjuicio para el empleo del denunciante, o la amenaza de ello. También aplica para cualquier empleador o persona que actúe en su nombre. Asimismo, la sección 425.1 del Código Penal aplica para las denuncias relacionadas con la violación de cualquier ley o reglamento federal o provincial, y, por tanto, no se limita a delitos penales.

En consecuencia, de manera similar a la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (2017a) aplicada en el nivel federal, Coahuila podría considerar ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes, para extender su aplicación a una gama mayor de represalias, tomadas por una gama mayor de individuos, así como a denuncias relacionadas con cualesquier incumplimiento de leyes. Revelar la identidad de un denunciante puede ser otra forma de represalia o de intimidación. Por ello, Coahuila podría considerar un delito penal revelar, o amenazar con revelar, la identidad de un denunciante.

Recuadro 3.4. **La sección 425.1 del Código Penal canadiense que prohíbe represalias contra denunciantes**

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: Criminal Code of Canada, R.S.C., 1985, c. C-46.

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

Como se ha comentado, el Código Penal Federal prevé sanciones para los servidores públicos responsables de investigar, calificar y perseguir faltas administrativas si no cumplen con su deber, de conformidad con la ley. El Código Penal, en general, prohíbe a los servidores públicos obstruir las denuncias de conductas indebidas. Sin embargo, no queda claro si ejercer represalias después de que se reveló una irregularidad podría calificarse como una “obstrucción” a denunciar una conducta indebida; tampoco si aplica alguna sanción para los servidores públicos que tomen represalias contra los denunciantes.

Esto es contrario a las buenas prácticas internacionales. Por ejemplo, el sistema de protección para denunciantes de Australia invoca una pena de dos años de prisión —o 120 unidades penales,² o ambos— en caso de represalias contra los denunciantes;³ mientras que en Corea el castigo para las represalias varía, dependiendo del tipo de represalia llevada a cabo (véase el Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. **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 surcoreano):

- 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.

Recuadro 3.5. Sanciones por represalias en Corea (Cont.)

- La persona que no haya cumplimentado la decisión de tomar medidas de protección confirmadas por la Comisión o por un procedimiento administrativo.

Además, 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 surcoreano):

- La persona que tome medidas desfavorables 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, etcétera, y posterior discriminación en el pago de salarios, bonificaciones, etcétera; (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, 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 o forzado al denunciante de interés público a rescindir su caso, en violación del artículo 15, párrafo 2.

Fuente: Ley Coreana de Protección de Denunciantes de Interés Público, núm. 10472 (2011), Capítulo V, artículo 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 Penal Federal 18 U.S.C. §1513 (e) de Estados Unidos señala que “quien a sabiendas, con la intención de ejercer 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, será multado de conformidad o encarcelado hasta por 10 años, o sancionado con ambas penas”.

Ajustar el marco legal a los estándares internacionales y las recomendaciones de la OCDE al gobierno federal de México (2017b), una ley específica de protección para denunciantes podría imponer sanciones a servidores públicos que amenacen con ejercer o que realmente ejerzan represalias contra los denunciantes de irregularidades.

Coahuila podría considerar trasladar la carga de prueba al empleador para que demuestre que cualquier sanción ejercida contra un denunciante posterior a la denuncia de irregularidades no tiene que ver con esta.

Los sistemas de protección para denunciantes podrían revertir la carga de prueba al empleador para que demuestre que las acciones ejercidas contra el empleado no guardan relación con su denuncia de irregularidades. Esto obedece a las dificultades que

un empleado tendría para probar que las represalias fueron consecuencia de la denuncia, “sobre todo porque muchas formas de represalias podrían ser muy sutiles y difíciles de establecer” (Chêne, 2009, p. 7). En Alemania, con el fin de calificar para la protección que ofrece el Código Civil, los servidores públicos reciben la carga de prueba y deben demostrar que su denuncia tuvo sustento legal, que la discriminación ocurrió y que hubo represalias debido a esa denuncia. Cuando el empleador no menciona explícitamente esto como razón del cese, se ha comprobado que es casi imposible aportar dicha prueba. Para resolverlo, varios sistemas de protección para denunciantes contemplan un enfoque más flexible de la carga de prueba y suponen que ha habido una represalia cuando los directivos no pueden justificar con claridad la acción adversa contra un denunciante con argumentos no vinculados a la denuncia (OECD, 2016).

El sistema de Estados Unidos aplica un plan de traslado de la carga de prueba en que un empleado federal que es un presunto denunciante debe primero demostrar que:

- Denunció una conducta que cumple con una categoría específica de irregularidad establecida en la ley.
- Hizo la denuncia ante la parte “adecuada” (dependiendo de la naturaleza de la denuncia, el empleado puede verse limitado respecto a ante quién puede presentarse).
- Tenía una convicción razonable de que la información es prueba de una irregularidad (el empleado no tiene que estar en lo correcto, pero la convicción deberá poder compartirse con un observador desinteresado con conocimientos y antecedentes equivalentes a los del denunciante).
- Fue víctima de una acción relativa al personal, de que la dependencia no emprendió una acción relativa al personal o de la amenaza de emprender o no emprender una acción relativa al personal.
- Probó que la denuncia fue un factor que contribuyó a la acción relativa al personal, a que no se emprendiera una acción relativa al personal o a la amenaza de emprender o no una acción relativa al personal (en la práctica, esto equivale en gran medida a una norma de importancia moderada).
- Buscó una reparación a través de los canales adecuados.

Si el empleado comprueba cada uno de estos elementos, la carga de prueba cambia al empleador, quien deberá demostrar con evidencia clara y convincente que habría emprendido la misma acción de no existir una denuncia, en cuyo caso no se otorgaría compensación al denunciante (US Merit Systems Protection Board, 2010). Evidencia clara y convincente significa que la probabilidad de que el empleador hubiera emprendido la misma acción de no haber existido una denuncia es sustancialmente mayor que la probabilidad de no haberla emprendido.

Además de incorporar la protección de represalias contra el denunciante después de denunciar una conducta indebida, Coahuila podría contemplar trasladar la carga de prueba al empleador si a un empleado que ha hecho una denuncia protegida se le impone cualquier tipo de sanción.

Al incluir de manera explícita los recursos civiles para servidores públicos que sufren represalias tras denunciar irregularidades, de conformidad con la ley, se añadiría otra capa de protección al sistema de protección para denunciantes.

Al vigilar el cumplimiento de las prohibiciones de represalias, la mayoría de los sistemas de protección para denunciantes contemplan recursos específicos dirigidos a los denunciantes que las hayan sufrido, y no dejan por completo la aplicación de las prohibiciones en manos de las autoridades correspondientes. Las medidas de esta naturaleza pueden abarcar todas las consecuencias directas, indirectas y futuras de las represalias.⁴ Varían entre la reincorporación en su cargo tras un despido injustificado, transferencias o compensaciones laborales o reparación si se hizo algún daño que no pudo resolverse con órdenes judiciales, como la dificultad o imposibilidad de encontrar un nuevo empleo. Dichos recursos pueden tomar en cuenta no solo los salarios perdidos, sino también una compensación por el sufrimiento causado, como daños punitivos (Banisar, 2011). Por ejemplo, la Ley de Protección de Denuncias de Servidores Públicos (PSDPA, por sus siglas en inglés) de Canadá incluye una lista integral de recursos (véase el Recuadro 3.6).

Recuadro 3.6. Recursos para denunciantes del sector público de Canadá

Para proporcionar un recurso adecuado para el denunciante, el Tribunal puede, mediante orden, requerir al empleador o al director general adecuado, o a cualquier persona que actúe en su representación, adoptar todas las medidas necesarias para:

- Permitir al denunciante regresar a sus labores.
- Reinstalar al denunciante o pagarle una compensación en lugar de la reinstalación si, en opinión del Tribunal, no es posible restablecer la relación de confianza entre las partes.
- Pagar al denunciante compensación por un monto no mayor al monto que, en opinión del Tribunal, equivale a la remuneración que, de no ser por la represalia, se le habría pagado al denunciante.
- Rescindir cualquier medida o acción, incluida cualquier acción disciplinaria, y pagar compensación al denunciante por un monto no mayor al monto que, en opinión del Tribunal, equivalga a cualquier sanción financiera o de otro tipo impuesta al denunciante.
- Pagar al denunciante una cantidad igual a cualquier gasto o cualquier otra pérdida financiera incurrida por el denunciante como resultado directo de la represalia.
- Compensar al denunciante, por un monto no mayor a 10 000 dólares estadounidenses, por cualquier dolor o sufrimiento que haya experimentado como resultado de la represalia.

Fuente: Ley de Protección de Denuncias de Servidores Públicos de Canadá de 2005, 21.7 (1).

Finalmente, si se permite a los denunciantes interponer sus propios recursos ante los tribunales, en vez de que dependan de la disponibilidad de recursos de las autoridades públicas, se podría ayudar a fortalecer la confianza del público en el sistema de denuncia y propiciar un mejor uso de los limitados recursos de las autoridades correspondientes. De esta manera, Coahuila podría ofrecer recursos civiles para los servidores públicos que sufren represalias tras denunciar, de conformidad con la ley, conductas indebidas.

Además, la disponibilidad de recursos civiles eficaces puede contribuir a mitigar la marginación profesional de los denunciantes, al ofrecer la oportunidad de rehabilitación por parte de los tribunales civiles. El Tribunal de Justicia Administrativa podría asumir

este papel, en concordancia con el Sistema Estatal Anticorrupción. Esos recursos también podrían compensar a los denunciantes por eventuales pérdidas de ingresos. Combinados con campañas eficaces de concienciación pública, los recursos civiles adecuados pueden contribuir de forma significativa a mejorar la percepción pública acerca de los denunciantes y así mitigar indirectamente su marginación profesional y pérdidas económicas potenciales.

Asegurar una revisión eficaz y la investigación de denuncias

Coahuila podría considerar definir y formalizar los canales de comunicación para denunciar irregularidades con el fin de asegurar que los servidores públicos sepan plenamente a quién pueden contactar si deciden hacer una denuncia, cómo se protegerá su anonimato o confidencialidad y de qué recursos disponen si sufren represalias.

Las mejores prácticas internacionales recomiendan que las circunstancias particulares de cada caso determinen el canal más adecuado para denunciar (Consejo de Europa, 2014). Estos canales necesitan definirse con claridad y facilitar la denuncia para infundir confianza en el sistema y alentar la denuncia de irregularidades. Como se señala en la *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes* y la *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (ambas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC), los canales para denunciar no deben limitarse a una opción interna en una organización, una externa en un organismo designado o a los medios de comunicación o el público. Más bien, los tres niveles deben funcionar de manera conjunta para que los denunciantes potenciales tengan opciones. Si una persona hace una denuncia interna sin recibir una respuesta adecuada dentro de cierto periodo de tiempo, o si no se emprendieron las acciones pertinentes, debería tener la opción de presentar la denuncia ante un organismo externo. Además, los denunciantes potenciales deberían contar con acceso directo a instituciones revisoras externas si tienen temor y razones para creer que serán sancionados por el mecanismo interno de su organización (OECD, 2016).

En Coahuila, la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y la SEFIR son las autoridades competentes para recibir y evaluar las denuncias. Sumado a ello, cada institución, así como la PGJE, ha instalado un sistema de denuncia en línea que permite a los ciudadanos y servidores públicos informar de casos de corrupción en la administración pública. Según la LGRA, las personas pueden denunciar ante órganos internos de control, existentes en cada entidad pública, o ante instituciones superiores de auditoría. Por otro lado, de acuerdo con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza, en esta entidad se creará un sistema de información. La información y los datos generados se incorporarán en la plataforma digital nacional, que incluye un sistema de informes de denunciantes. Sin embargo, no queda claro de qué manera las plataformas estatal y nacional se coordinarán para dar seguimiento a las denuncias.

Si la denuncia se presenta ante un órgano de control interno, la SEFIR puede llevar a cabo la evaluación preliminar y la investigación, e imponer sanciones si la denuncia se refiere a una infracción menor. Si durante la evaluación preliminar se concluye que la denuncia tiene que ver con un acto delictivo, la SEFIR debe completar su investigación y turnarla a la Procuraduría.

Sin embargo, las entrevistas *in situ* mostraron que ni la existencia de múltiples canales ni el proceso de seguimiento de una denuncia están claros para la mayoría de los servidores públicos. Además, se puso de manifiesto que hay una gran reticencia a

informar de cualquier irregularidad a los superiores u otros órganos debido a malas experiencias anteriores y a la falta de confianza. De conformidad con la Recomendación de la OCDE (2017b) hecha en el ámbito federal, Coahuila podría crear nuevos canales para las denuncias protegidas. Entre estas se cuentan las denuncias internas notificadas a un alto funcionario encargado de denuncias, las denuncias externas realizadas a un órgano designado y las denuncias externas dirigidas al público o los medios de comunicación.

Con el propósito de brindar una mayor variedad de canales de denuncia y ofrecer a los denunciantes la oportunidad de plantear a su jefe directo las presuntas irregularidades, Coahuila también podría considerar formalizar un canal para presentar denuncias ante supervisores. Ello implicaría una mayor responsabilidad para los altos funcionarios, que deberán fomentar activamente una cultura en la que los empleados se acerquen a la administración para comunicar conductas indebidas, plantear preguntas y solicitar consejo, y que la administración, a su vez, aplique las medidas establecidas para protegerlos e investigue los casos debidamente. Además, al estar dispuesta a escuchar las denuncias e impulsarlas como un método de detección, la administración podría reducir el daño reputacional que surgiera. Aunado a lo anterior, la propuesta de un Punto de Contacto de Integridad (véase el Capítulo 2) podría ser un canal adicional que reciba, registre y revise las denuncias de conductas indebidas y las turne a la autoridad competente para investigarlas.

Por ejemplo, en Canadá, los empleados cuentan con tres opciones diferentes para denunciar irregularidades. La primera consiste en hacer denuncias protegidas a sus supervisores. Además, pueden revelar conductas indebidas al alto funcionario encargado de denuncias que se haya nombrado en su organización, quien las recibe, registra y revisa, lleva a cabo las investigaciones y hace recomendaciones al director acerca de las medidas correctivas que deben adoptarse por la irregularidad en cuestión. Los altos funcionarios encargados de denuncias también tienen funciones de liderazgo para aportar información y asesorar a los empleados y supervisores en relación con la ley (véase el Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7. Opciones para hacer una denuncia protegida de irregularidades en Canadá

¿Cuáles son sus opciones para hacer una denuncia protegida de un acto indebido? Conozca sus opciones y pregúntese:

¿Con quién me siento cómodo para acercarme si quiero hacer una denuncia?

¿Mi organización tiene políticas internas sobre cómo hacer una denuncia interna?

Mi supervisor o gerente	Mi funcionario de alto nivel	La Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público
Puedo acudir directamente con mi supervisor o gerente para hacer una denuncia interna.	Puedo encontrar la referencia de mi funcionario de alto nivel en la intranet de mi organización o consultar la lista de altos funcionarios de la Junta del Tesoro (www.tbs-sct.gc.ca). Si mi organización no ha nombrado a un funcionario de alto nivel, puedo presentar una denuncia ante la Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público.	Puedo acudir directamente a la Oficina en cualquier momento. No necesito agotar los mecanismos internos antes de hacer una denuncia en la Oficina.

Fuente: Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada, *Decision-making Guide*, disponible en <http://psic-ispic.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.

Por último, en Canadá, si los empleados prefieren no utilizar los canales internos de denuncia, pueden presentarlas externamente al Comisionado de Integridad del Sector Público, que es independiente, protege la identidad de los denunciantes y actúa en respuesta a las denuncias de irregularidades hechas por funcionarios federales.

Los canales de denuncia deben estar claramente delimitados y facilitar la denuncia, ya que quizá los denunciantes desconfíen del sistema o se sientan incómodos o poco dispuestos a persistir en presentarse. La sola disponibilidad de canales no basta para aclarar un proceso confuso. De tal modo, dicho proceso debe acompañarse de una explicación de los pasos a seguir y de los procedimientos que han de observarse para asegurar que los denunciantes no solo sepan bien ante quién denunciar, sino que también conozcan las posibles repercusiones de hacerlo, las cuales pueden depender de la instancia ante la cual se denuncia y del asunto en cuestión. Las campañas de información deberían también incluir un apartado que explique los procedimientos adecuados para proteger el anonimato o la confidencialidad de los denunciantes.

Establecer mecanismos claros de seguimiento y procedimientos de comunicación entre el denunciante y la entidad que recibe la denuncia aseguraría su manejo eficaz. Esto podría incluir información sobre la recepción de la denuncia, actualizaciones periódicas sobre el avance de la investigación y la conclusión final o las razones por las que no se haya realizado una investigación.

Al permitir a los denunciantes dar seguimiento a los resultados de su denuncia de una irregularidad se fomenta la rendición de cuentas de quienes reciben la denuncia, que a menudo pertenecen a las áreas de auditoría interna, cumplimiento, jurídica o de investigaciones de una organización. La posibilidad de que exista dicho seguimiento también podría propiciar una mejor comunicación entre denunciantes y receptores de denuncias en casos en que la información sea ambigua o insuficiente (OECD, 2017c).

La LGRA estipula un mecanismo de seguimiento mediante el cual los denunciantes se mantienen informados del proceso. Además, de acuerdo con las secciones 102 a 110 de la LGRA, los denunciantes pueden reforzar la rendición de cuentas si se les permite apelar una decisión que hayan tomado los órganos de control interno respecto a la investigación, clasificación y enjuiciamiento de faltas administrativas, y participar en el proceso.

Al utilizar la futura plataforma electrónica, Coahuila podría considerar fortalecer el proceso previsto por la LGRA definiendo con claridad las medidas procesales que debe adoptar la entidad receptora para informar al denunciante. Los siguientes pasos podrían ser obligatorios:

1. Dar acuse de recibo de la información.
2. Especificar el periodo de tiempo en que se llevará a cabo un análisis preliminar para determinar si se iniciará una investigación.
3. Si no se inicia una investigación, informar al denunciante de las razones.
4. De iniciarse la investigación, mantener informado al denunciante del avance formal del caso y la conclusión.

Para fortalecer la confianza en los procedimientos y las garantías del marco de protección para denunciantes, Coahuila podría crear una oficina independiente encargada de recibir e investigar denuncias de actos indebidos y proporcionar las compensaciones necesarias.

Como se comprobó en las entrevistas *in situ*, aun cuando hubiera garantías de protecciones jurídicas para los denunciantes, los servidores públicos no necesariamente se sentirían cómodos para presentarse a denunciar irregularidades debido a la desconfianza y a la falta de un esquema para el servicio público. Si bien promulgar una ley específica de protección para denunciantes podría crear mayor conciencia sobre la importancia de promover la denuncia y asegurar la protección, esto no necesariamente llevaría a destinar recursos específicos.

Por tanto, en el largo plazo Coahuila podría enviar una fuerte señal de que la protección para denunciantes y el combate a la corrupción representan una prioridad. Para ello, Coahuila podría crear un organismo independiente con la capacidad de recibir, investigar y ofrecer compensación en los casos de quejas por represalias. Al establecer una oficina responsable de vigilar y aplicar el marco legal, la mejor práctica consiste en asegurar que sea independiente, que cuente con suficiente presupuesto para funcionar eficazmente y que cumpla con los objetivos de la ley.

Para establecer un organismo de este tipo, se pueden observar algunas de las mejores prácticas en el nivel federal. En Estados Unidos existe la Oficina de Asesoría Especial (OSC), un órgano federal independiente que investiga y tiene facultades procesales para proteger a los empleados federales que denuncian. Recibe, investiga y procesa reclamaciones de denunciantes que han sufrido represalias. Además, el Consejo de Protección de los Sistemas de Mérito (MSPB, por sus siglas en inglés) es un organismo independiente, de carácter cuasi judicial, con el poder de adjudicarse decisiones; se creó para proteger a los empleados federales de prácticas políticas y otras prácticas de personal prohibidas y asegurar que se disponga de una adecuada protección contra el abuso por parte de la administración de las oficinas públicas.⁵ En Canadá, el Comisionado de Integridad del Sector Público de Alberta debe preparar informes anuales al Parlamento y tiene la facultad de dar recomendaciones a los titulares de las dependencias públicas (véase el Recuadro 3.8). El Tribunal de Protección a Servidores Públicos Denunciantes se encarga de determinar los recursos y las sanciones aplicables en caso de que se violen los derechos del denunciante (Banisar, 2011).

Recuadro 3.8. **Oficina del Comisionado de Interés Público de Alberta**

La Oficina del Comisionado de Interés Público es una oficina independiente de la Legislatura de Alberta que ofrece asesoría e investiga denuncias de irregularidades y quejas sobre represalias presentadas por empleados de entidades públicas jurisdiccionales amparadas por la Ley de Denuncia de Interés Público de Alberta. El Comisionado de Interés Público es un funcionario apartidista de la Legislatura, nombrado por el vicegobernador en funciones con base en la recomendación de la Asamblea Legislativa por un periodo de cinco años, con posibilidad de renovación del nombramiento. La Oficina proporciona en su sitio web orientación clara respecto a quién aplica la legislación sobre denunciantes, qué se define como irregularidad, qué es una represalia y cómo se protege a los funcionarios públicos. En el sitio web se proporciona una forma para denuncia electrónica.

La Oficina del Comisionado de Interés Público también ofrece asesoría a las entidades públicas al dar ejemplos de políticas de denuncia y listas de verificación y lineamientos procesales. Asimismo, brinda recomendaciones sobre la legislación y posibles mejoras.

Su presupuesto anual de 2014-2015, el cual es aprobado por la asamblea legislativa, fue de 1 196 000 dólares canadienses.

Fuente: Public Interest Commissioner (2016), "About us", disponible en: <https://yourvoiceprotected.ca/about-us/#role-of-the-commissioner>.

Si no fuera posible garantizar los recursos financieros adecuados debido a limitaciones presupuestarias, existe la alternativa de que Coahuila nombre a un comisionado o procurador anticorrupción que permita realizar denuncias de forma anónima. Coahuila podría seguir el modelo de varios estados alemanes (véase el Recuadro 3.9). De esa manera, ofrecería a las personas un canal para denunciar irregularidades con el que se sentirían más cómodas que con otros medios. En algunos casos, las líneas de atención telefónica o las plataformas en línea brindan a los posibles denunciantes la opción de revelar información anónimamente, práctica que debería complementarse con la asignación de un número único de identificación para que quienes llaman puedan comunicarse de nuevo, conservando el anonimato, para recibir retroalimentación o responder preguntas de seguimiento de los investigadores (Banisar, 2011).

Recuadro 3.9. **Canales externos de denuncia en los estados alemanes**

Los estados alemanes han establecido diversos canales externos para facilitar la presentación de denuncias:

- **Schleswig-Holstein: Comisionado anticorrupción.** En 2007, el gobierno de Schleswig-Holstein, Alemania, estableció un punto de contacto para combatir la corrupción (KBK-SH), el cual se constituyó como institución permanente tras una etapa piloto de dos años. La KBK-SH se concibió como un punto de contacto para denunciante y es independiente de la administración. Se nombró a un comisionado anticorrupción para el estado de Schleswig-Holstein, a cargo de las tareas por realizar. El comisionado anticorrupción actúa como mediador independiente entre los denunciante, la administración y las fuerzas policiales. Los denunciante pueden presentar sus quejas de forma anónima o en términos confidenciales. El comisionado anticorrupción está obligado a guardar total discreción y a proteger plenamente la identidad de los denunciante. Las denuncias que no corresponden al área de competencia de la KBK-SH se remiten a la oficina respectiva. El comisionado anticorrupción está disponible por teléfono, correo electrónico o correo postal. En el sitio web del gobierno del estado de Schleswig-Holstein se proporciona información más detallada.
- **Baja Sajonia: Sistema de información basado en Internet.** Desde 2003, la Oficina Estatal de Investigación Penal ha utilizado un sistema de información basado en Internet para recibir denuncias anónimas de corrupción y delitos de tipo económico (sistema BKMS). También es posible utilizar un buzón virtual para comunicarse de manera anónima con el oficial de policía y contestar preguntas de seguimiento sobre la denuncia.
- **Baden-Wurtemberg: Fiscal de confianza.** En septiembre de 2009, se instauró el cargo de fiscal de confianza para mejorar la gestión de denuncias de corrupción. El fiscal está disponible como punto de contacto independiente de la administración para recibir denuncias relativas a actos de corrupción. El fiscal acepta denuncias anónimas y las examina en términos de su credibilidad y calidad penal. En caso de que exista suficiente evidencia de una conducta indebida por parte de empleados o de terceros a costa del gobierno estatal, la denuncia se turna a la autoridad estatal de más alto nivel. La autoridad se encargará de realizar la investigación subsecuente y podrá, de ser necesario, solicitar al fiscal que remita preguntas al denunciante. Si la denuncia no corresponde a la jurisdicción de la autoridad, se remitirá a la autoridad local respectiva, a menos que los acusados sean empleados de esta. En ese caso se envía al órgano inmediato superior. Además, la Oficina Estatal de Investigación Penal opera un sistema de diálogo basado en Internet.

Fuente: Denny Mueller (2012), *Korruptionsbekaempfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundeslaender im Vergleich*, Transparencia Internacional, disponible en: https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Justiz/Korruptionsbekaempfung_web.pdf (consultado el 27 de febrero de 2017).

Fortalecer la concienciación

Para aplicar la ley de manera eficaz, Coahuila podría considerar impulsar una amplia estrategia de comunicación y emprender iniciativas de concienciación por medio de múltiples canales.

Fortalecer el marco legal e institucional para proteger a los denunciantes es uno de los diversos componentes de un sistema eficaz de protección para estos. Por sí solo no basta para fomentar una cultura de apertura e integridad en la cual los servidores públicos tengan la confianza de que a sus denuncias se les dará seguimiento y a ellos se les protegerá de represalias. De modo que es necesario validar la legislación de protección para denunciantes mediante iniciativas de concienciación, comunicación, capacitación y evaluación. Garantizar a los denunciantes que sus inquietudes se están atendiendo y que se les apoya en su decisión de pronunciarse es de suma importancia para la integridad de una organización y para la percepción que toda la sociedad tiene de ellos. Son múltiples las medidas que una organización puede adoptar para alentar la detección y la denuncia de irregularidades. Estas medidas contribuirían a conformar una cultura organizacional abierta y ayudarían a reforzar la confianza y las relaciones de trabajo, así como a aumentar la motivación del personal.

Todas las entidades de la administración, coordinadas por la SEFIR, podrían poner en marcha campañas de concienciación que destaquen la importancia de que los denunciantes promuevan el interés público al sacar a la luz conductas indebidas que lesionan la gestión y la prestación eficaces de servicios públicos y, en última instancia, la equidad del servicio público en su conjunto. Dichas campañas repudiarán cualquier percepción de que la denuncia significa una falta de lealtad a la organización. Las campañas bien orientadas dejan en claro que la lealtad de los servidores públicos pertenece primero y ante todo al interés público y no a sus directivos. Por ejemplo, la Comisión de Interés Público de Alberta diseñó una serie de carteles y los distribuyó entre las entidades públicas para exhibirlos en espacios de trabajo. Los carteles muestran mensajes como “Realiza un cambio haciendo una llamada. Conviértete en un héroe para el interés público de Alberta”. A ese respecto, las estructuras de denuncia y las normas internas deben diseñarse de modo que los servidores públicos sientan que deben ser leales al interés público y no a los funcionarios que han sido nombrados por el gobierno en turno. La Comisión de Servicio Público del Reino Unido recomienda incluir en los manuales del personal una declaración que afirme que es seguro manifestar sus inquietudes (véase el Recuadro 3.10). Coahuila podría considerar incorporar declaraciones y materiales similares.

Recuadro 3.10. **Ejemplo de una declaración al personal que les asegura que no corren riesgo al exponer sus inquietudes**

“Animamos a todos los que aquí trabajan para expresar cualesquier preocupaciones que tengan. Los animamos a denunciar dentro de la organización para ayudarnos a poner las cosas bien si no están yendo bien. Si tú piensas que algo está mal, danos la oportunidad de investigar adecuadamente y considerar tus preocupaciones. Te animamos a que expreses tus preocupaciones y te aseguramos que no sufrirás perjuicios por hacerlo.”

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

Al poner en práctica estas medidas, Coahuila podría ayudar a crear conciencia de la importancia de la denuncia y de la protección para quienes la realizan, lo cual no solo mejoraría la comprensión de estos mecanismos, sino que contribuiría a mejorar las percepciones a menudo negativas y erróneas asociadas al término “denunciante”. Al ampliar esta labor de comunicación, puede mejorar la percepción pública de los denunciantes como valiosos salvaguardas del interés público. Además, al subrayar la importancia de los denunciantes y mostrar cómo se les protege en la práctica ayudaría a restablecer la confianza en el gobierno. En el Reino Unido, la manera en que el público entiende el término “denunciante” cambió considerablemente desde que se adoptó la Ley de Denuncia de Interés Público en 1998 (véase el Recuadro 3.11).

Recuadro 3.11. **Cambio de connotaciones culturales de “denunciante” y “denuncia”: el caso del Reino Unido**

En el Reino Unido, en un proyecto de investigación encargado por Public Concern at Work de la Universidad de Cardiff, se examinaron los reportajes en periódicos nacionales sobre denuncias y denunciantes en el periodo del 1 de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2009. Esto incluye el inmediato anterior a la promulgación de la Ley de Denuncia de Interés Público y sigue la manera en que ha cambiado la cultura desde entonces. En el estudio se detectó que los denunciantes eran abrumadoramente presentados desde una perspectiva positiva por la prensa. Más de la mitad (54%) de los reportajes de los periódicos retrataban a los denunciantes de forma positiva y solo 5% de ellos eran negativos. El resto (41%) eran neutrales. De manera similar, en un estudio realizado por YouGov se concluyó que 72% de los trabajadores consideran el término “denunciantes” desde una postura neutral o positiva.

Fuente: Public Concern at Work (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, Londres, p. 17. YouGov (2013), *YouGov/PCAW Survey Results*, YouGov, Londres, p. 8.

En Perú, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) lanzó en 2013 la campaña “Yo denuncio la corrupción”. Al mismo tiempo, se desarrolló el Manual de Denunciantes, que contiene información clara y accesible sobre los mecanismos específicos para las quejas administrativas en las entidades de gobierno. Además, se creó el Centro de Asesoría para el Denunciante con el fin de facilitar la comunicación con los denunciantes a través de correo electrónico, teléfono o correo postal. La iniciativa contempló una línea telefónica gratuita, distribución de calcomanías, broches y folletos con información básica, todo acompañado de una campaña publicitaria. Más recientemente, en 2015 y 2016, las autoridades correspondientes organizaron actividades de capacitación y concienciación en diferentes entidades públicas para dar a conocer el alcance de la Ley de Protección al Denunciante (OECD, 2017c).

Por otro lado, Coahuila podría adaptar sus acciones de concienciación de forma similar a la Oficina de Asesoría Especial (OSC) de Estados Unidos. Específicamente, la OSC tiene un Programa de Certificación desarrollado de acuerdo con la sección 5 U.S.C. § 2302(c), que se ha ocupado de promover la denuncia, la investigación y la capacitación como los tres métodos principales para crear conciencia. La OSC ofrece capacitación a entidades federales y a organizaciones no federales en cada una de las áreas dentro de su jurisdicción, incluidas las represalias por denunciar. Para garantizar que los funcionarios públicos comprendan los derechos del denunciante y la manera de hacer denuncias protegidas, los organismos deben completar el programa de la OSC para certificar el cumplimiento de los requisitos de notificación de la Ley de Protección al

Denunciante (véase el Recuadro 3.12). En Coahuila, la SEFIR podría vigilar los programas de capacitación anuales y los avisos a los servidores públicos en relación con sus derechos y medidas de protección vigentes conforme a la legislación para denunciantes.

Recuadro 3.12. Métodos de Estados Unidos para aumentar la concienciación por medio de la Ley de Mejora del Sistema de Protección al Denunciante (WPEA)

La sección 5 U.S.C. § 2302(c) de la Ley de Mejora del Sistema de Protección al Denunciante (WPEA, por sus siglas en inglés) establece que “el director de cada entidad será responsable de la prevención de prácticas de personal prohibidas, del cumplimiento y la ejecución de las leyes, reglas y regulaciones del servicio público aplicables, y otros aspectos de la gestión de personal, y de garantizar (...) que los empleados de la entidad estén informados de los derechos y recursos a su disposición conforme con (...), incluso cómo hacer una denuncia legal de información que por ley u orden Ejecutiva se requiera específicamente que se mantenga como información clasificada en interés de la defensa nacional o la conducción de política exterior ante el Consejero Especial, el Inspector General de una entidad, del Congreso, u otro empleado de la entidad nombrado para recibir dichas denuncias”.

Además, la sección 117 de la ley, “ nombra a un Ombudsman de Protección al Denunciante, quien capacitará a los empleados de la entidad respecto a:

- i. prohibiciones de represalias para denuncias protegidas; y
- ii. quiénes han presentado o están pensando presentar una denuncia protegida de los derechos y los recursos contra represalias por denuncias protegidas”.

Fuente: American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees”, noviembre-diciembre de 2012.

Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas

Coahuila podría considerar incluir el mandato de revisar periódicamente su sistema de protección para denunciantes en el proyecto de ley correspondiente, de tal manera que el gobierno del estado evalúe la importancia de sus objetivos, su implementación y su eficacia.

De manera similar a la Recomendación de la OCDE (2017b) hecha en el nivel federal, Coahuila podría considerar revisar periódicamente la Ley de Responsabilidades y, si se aprueba, la legislación específica de protección para denunciantes, así como cualquier otra ley de protección para denunciantes que se adopte en el futuro, para evaluar si los mecanismos vigentes están cumpliendo sus objetivos y si la ley se aplica adecuadamente. De ser necesario, el marco legal puede modificarse para incorporar los resultados de la evaluación. Diversos países de la OCDE, como Australia, Canadá, Japón y los Países Bajos, han contemplado disposiciones referentes a evaluar la eficacia, la aplicación y el impacto de las leyes de protección para denunciantes. La Ley de Protección al Denunciante de Japón señala específicamente que el gobierno debe adoptar las medidas necesarias con base en las conclusiones de la revisión. En Canadá y Australia, la evaluación debe presentarse ante la Cámara de los Comunes o Parlamento (OECD, 2017c).

Para evaluar la eficacia del marco de denuncia, Coahuila podría considerar recabar datos de manera sistemática y establecer indicadores sólidos.

Coahuila podría recabar información sobre 1) el número y los tipos de denuncias recibidas; 2) las entidades que reciben más denuncias; 3) los resultados de los casos (es decir, si la denuncia se desestimó, se aceptó, se investigó y se validó, y sobre qué bases); 4) si la conducta indebida cesó como resultado de la denuncia; 5) si las políticas de la organización se cambiaron como resultado de la denuncia y si se detectaron brechas; 6) si se ejercieron sanciones contra los infractores; 7) el alcance, la frecuencia y la audiencia objetivo de los mecanismos de concienciación, y 8) el tiempo que toma procesar los casos (Transparencia Internacional, 2013a; Apaza y Chang, 2011; Miceli y Near, 1992).

Estos datos, en particular acerca de los resultados de los casos, puede utilizarse en la revisión del marco de denuncia del gobierno con el fin de evaluar su impacto sobre las organizaciones del sector público. Además, las encuestas de empleados pueden revelar su nivel de conciencia, confianza y confidencialidad respecto a los mecanismos de denuncia. Por ejemplo, en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística realiza encuestas entre servidores públicos que incluyen preguntas sobre por qué un funcionario no denunciaría un acto de corrupción, si se sabe de la existencia de mecanismos de protección y si los servidores públicos solicitarían protección. Este tipo de iniciativas son clave para evaluar los avances —o la falta de estos— en la implementación de sistemas de protección para denunciante que resulten eficaces.

Se podría determinar la eficiencia de las medidas de protección para denunciante recabando datos adicionales en los casos en que los denunciante indicaron haber sufrido represalias. Estos datos podrían incluir si se investigaron las quejas de represalias, quién lo hizo y cómo se ejercieron dichas represalias; si los denunciante recibieron una compensación y de qué manera, en qué se basaron estas decisiones, el tiempo que tomó compensar a los denunciante y si estos gozaron de su empleo durante el proceso judicial (OECD, 2017c).

Propuestas de acción

La integridad y la transparencia son características importantes de cualquier administración, y deben hacerse esfuerzos para alentar a los empleados a expresar sus inquietudes sin el temor de ser acosados. Para este enfoque, es esencial legitimar y estructurar los mecanismos bajo los cuales los servidores públicos puedan denunciar irregularidades reales o percibidas. Una cultura organizacional basada en la integridad y la comunicación abierta no solo detecta la corrupción, también la previene. Con miras a asegurar que el sistema de denuncia de Coahuila sea eficaz para facilitar la denuncia de actos indebidos y proteger de represalias, podrían considerarse las siguientes medidas: fortalecer las protecciones, aumentar la rendición de cuentas de quienes reciben las denuncias, crear mayor conciencia, llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas.

Garantizar una protección eficaz para denunciante

- Con el fin de evitar la fragmentación y asegurar la eficacia de las disposiciones de protección para denunciante contenidas en diferentes leyes, Coahuila podría promulgar una ley específica de protección para denunciante que evite duplicaciones y garantice la claridad.

- Para disminuir el riesgo de que los denunciante presenten información cuya denuncia puede no estar protegida, y para evitar exponerlos potencialmente a riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, Coahuila tendría que definir con claridad la naturaleza de una denuncia protegida.
- Dada la falta de confianza en las salvaguardas institucionales, debe permitirse la posibilidad de hacer denuncias anónimas para facilitar la denuncia de conductas indebidas.
- Coahuila podría considerar aclarar la superposición entre protección a testigos y protección al denunciante para garantizar que incluso las denuncias que no conduzcan a una investigación o acusación completas califiquen para ser objeto de protección legal.
- Coahuila podría brindar una protección más completa a los denunciante al prohibir de manera concreta su despido injustificado o cualquier otro tipo de sanción formal o informal relacionada con el trabajo que se haya ejercido en respuesta a la denuncia, si es razonable confiar en la veracidad de la información en el momento de la denuncia.
- Ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciante a una gama más amplia de estas y a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes estatales, podría reforzar el compromiso de Coahuila con una protección eficaz para quienes denuncian y así infundir confianza en posibles denunciante.
- Coahuila podría considerar imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra los denunciante de conductas ilícitas, conforme a la normativa aplicable.
- Coahuila podría considerar trasladar la carga de prueba al empleador para que demuestre que cualquier sanción ejercida contra un denunciante posterior a la denuncia de irregularidades no tiene que ver con esta.
- Al incluir de manera explícita los recursos civiles para servidores públicos que sufren represalias tras denunciar irregularidades, de conformidad con la ley, se añadiría otra capa de protección al sistema de protección para denunciante.

Asegurar una revisión eficaz y la investigación de denuncias

- Coahuila podría considerar definir y formalizar los canales de comunicación para denunciar irregularidades con el fin de asegurar que los servidores públicos sepan plenamente a quién pueden contactar si deciden hacer una denuncia, cómo se protegerá su anonimato o confidencialidad y de qué recursos disponen si sufren represalias.
- Establecer mecanismos claros de seguimiento y procedimientos de comunicación entre el denunciante y la entidad que recibe la denuncia aseguraría su manejo eficaz. Esto podría incluir información sobre la recepción de la denuncia, actualizaciones periódicas sobre el avance de la investigación y la conclusión final o las razones por las que no se haya realizado una investigación.
- Para fortalecer la confianza en los procedimientos y las garantías del marco de protección para denunciante, Coahuila podría crear una oficina independiente encargada de recibir e investigar denuncias de actos indebidos y proporcionar las compensaciones necesarias.

Fortalecer la concienciación

- Para aplicar la ley de manera eficaz, Coahuila podría considerar impulsar una amplia estrategia de comunicación y iniciativas de concienciación por medio de múltiples canales.

Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de métricas

- Coahuila podría considerar incluir el mandato de revisar periódicamente su sistema de protección para denunciantes en el proyecto de ley correspondiente, de tal manera que el gobierno del estado evalúe la importancia de sus objetivos, su implementación y su eficacia.
- Para evaluar la eficacia del marco de denuncia, Coahuila podría considerar recabar datos de manera sistemática y establecer indicadores sólidos.

Notas

1. Véase la Ley de Protección de Denunciantes (Whistleblower Protection Act) de Estados Unidos de 1989; 5 U.S.C. Párrafo 1213(h).
2. En Australia, las unidades penales se utilizan para describir lo que debe pagarse en multas al amparo de las leyes locales. La multa por una transgresión se establece al multiplicar el equivalente de dólares australianos de una unidad penal.
3. Ley de Denuncia de Interés Público (Public Interest Disclosure Act) de Australia, Subdivisión B, Parte 2 – Sección 19.
4. Véase, por ejemplo, la Ley de Protección de Denunciantes (Whistleblower Protection Act) de Estados Unidos, Subcapítulo III, Sección 1221(h)(1); la Ley de Reclamaciones Falsas (False Claim Act) de Estados Unidos 31 U.S.C. Párrafo 3730(h).
5. El MSPB y la OSC se crearon al amparo de la Ley de Reforma del Servicio Civil (Civil Service Reform Act, CSRA) de 1978.

Bibliografía

- American Bar Association (2012), “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees”, edición noviembre-diciembre, www.americanbar.org/content/newsletter/groups/labor_law/ll_flash/1212_abalel_flash/lel_flash12_2012spec.html (consultado el 23 de julio de 2015).
- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments”, en I. Sandoval (editor), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, Banco Mundial-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Washington, D.C., <https://ssrn.com/abstract=1753180>.
- Chêne, M. (2009), *Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (WPL)*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, <http://www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl/>.
- Devine, T. y S. Walden (2013), *International Best Practices For Whistleblower Policies*, Government Accountability Project, Washington, D.C.
- Government Accountability Project website www.whistleblower.org/ (consultado el 19 de junio de 2016).
- Instituto Nacional Electoral (2015), Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/>.
- Morehead Dworkin, T. (2002) “Whistleblowing, MNCs and Peace”, *William Davidson Working Paper*, núm. 437, febrero.
- Project on Government Oversight (2005), <http://www.pogo.org/> (consultado el 20 de enero de 2017).
- OECD (2017a), *Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.
- OECD (2017c), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>.
- OECD (2015), *Gobierno Abierto en América Latina*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es>.
- OECD (2014b), *Open Government in Latin America*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.
- OECD (1998), *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, 23 de abril, París.
- Public Concern at Work (2010), “Where’s whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers”, Londres, www.pcaaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf.
- Transparencia Internacional (2013a), “Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU”, Berlín, www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu (consultado el 23 de enero de 2017).

Transparencia Internacional (2013b), “International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest”, Berlín, www.transparency.org/whatwedo/pub/international_principles_for_whistleblower_legislation (consultado el 23 de enero de 2017).

UNODC (2015), “Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, disponible en https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.

Vandekerckhove, W. (2006), *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment*, Ashgate Publishing, Reino Unido.

Capítulo 4

Fortalecer el marco de control interno y de gestión de riesgos de Coahuila

En este capítulo se analiza de qué manera Coahuila podría fortalecer su marco de control interno y de gestión de riesgos para salvaguardar mejor la integridad en los organismos del sector público y facilitar una rendición de cuentas eficaz. Se destaca el valor de garantizar un enfoque estratégico de la gestión de riesgos, que Coahuila podría consolidar al promover la implementación del marco existente mediante directrices, capacitación y desarrollo de capacidades. Asimismo, se pone énfasis en la función de auditoría interna para proporcionar un nivel de certidumbre razonable respecto a la gestión de riesgos y los procesos de control interno, subrayando la necesidad de construir de forma gradual Órganos Internos de Control en todas las secretarías y aumentar el profesionalismo y las capacidades para satisfacer las atribuciones de investigación que la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR) asumirá dentro del Sistema Estatal Anticorrupción respecto a las infracciones no graves de los servidores públicos.

Introducción

En las instituciones del sector público es esencial un marco de control interno y gestión de riesgos para salvaguardar la integridad, mejorar la rendición de cuentas y prevenir la corrupción. El marco debe contemplar medidas de control interno, gestión de riesgos y auditoría interna, y su diseño debe ofrecer un nivel de certidumbre razonable sobre el cumplimiento de los objetivos de la institución en lo que toca a confiabilidad de los informes financieros, eficacia y eficiencia de las operaciones y cumplimiento de las normas, los reglamentos y la legislación vigentes.

Los controles internos son las políticas, estructuras, procedimientos y procesos que permiten a un organismo identificar y responder debidamente a los riesgos, tanto internos como externos, sean estratégicos, operativos, financieros o de cumplimiento. Las medidas de control interno consisten en pesos y contrapesos que son responsabilidad de la administración y que el personal realiza como parte de sus actividades diarias. Un marco eficaz de control interno y de gestión de riesgos ayuda a la institución a cumplir con su mandato y la legislación aplicable, proteger sus bienes y facilitar la elaboración de informes externos e internos. Asimismo, contribuye a una mayor rendición de cuentas, mejor administración y mayor rentabilidad, ya que los controles permiten a las instituciones funcionar mejor, reducir costos, evitar desperdicios, hacer a los funcionarios responsables de sus actos e informar al público y a las instituciones supervisoras sobre el desempeño y la relación costo-beneficio alcanzada.

Si bien los directivos son los principales responsables de implementar los controles internos y vigilar su eficacia, todos los servidores de una institución pública —desde los altos funcionarios hasta los de menor rango— desempeñan un papel importante para identificar riesgos y deficiencias y cerciorarse de que los controles los atienden y mitigan. Debe alentarse a todo el personal a contribuir continuamente al desarrollo de mejores sistemas y procedimientos que fortalezcan la integridad del organismo y su resistencia a la corrupción.

Un marco maduro de control interno y de gestión de riesgos debe contemplar un enfoque estratégico para la gestión de riesgos que identifique con eficacia factores que pudieran dificultar las operaciones de un organismo y el logro de sus objetivos, y que establezca controles adecuados para aminorarlos. De ahí que la evaluación de riesgos sea fundamental para seleccionar las medidas de control interno oportunas.

La auditoría interna es otro pilar del marco de control interno y de gestión de riesgos, ya que garantiza objetivamente que la gestión de riesgos y los controles internos funcionan como se espera. La función eficaz de garantía y monitoreo de la auditoría interna asegura la detección de deficiencias de control interno y su comunicación puntual a los responsables de adoptar medidas correctivas. El proceso de supervisión implica establecer procedimientos de monitoreo basados en riesgos, evaluación e informe de resultados, así como seguimiento de la medida correctiva cuando corresponda.

En Coahuila, la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR) es la entidad del Poder Ejecutivo estatal responsable de desarrollar y supervisar políticas, normas e instrumentos para el control interno, incluidas las funciones de gestión de riesgos y auditoría interna en la administración estatal. Sus actividades se llevan a cabo dentro del marco que rige el sistema de control interno en Coahuila: la Norma General de Control Interno, publicada en agosto de 2013, la cual se basa en cinco normas que establece el Marco Integrado de Control Interno del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO, por sus siglas en inglés) (véase la Gráfica 4.1).

Gráfica 4.1. **Normas Generales de Control Interno de Coahuila**



Fuente: Presentación de la SEFIR, julio de 2016.

En este capítulo se examina el marco de control interno y de gestión de riesgos de Coahuila, según la definición del Marco Integrado de Control Interno del COSO, con especial atención a áreas en que la brecha de implementación es más significativa y énfasis en el grado en que su marco de gestión de riesgos protege la integridad en los organismos del sector público. El análisis se basa en normas internacionalmente reconocidas, como el citado Marco Integrado de Control Interno del COSO (COSO, 2013), las Directrices para las Normas de Control Interno del Sector Público de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) (INTOSAI, 2004), así como la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), que llama a los gobiernos a garantizar “un enfoque estratégico de la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos en el ámbito de la integridad en el sector público, que aborde las carencias en materia de control (en particular, incorporando señales de alerta en los procesos críticos) e implementando un mecanismo eficaz de supervisión y control de calidad del sistema de gestión de riesgos”.

Demostrar compromiso de alto nivel respecto a los objetivos de integridad y la gestión de riesgos

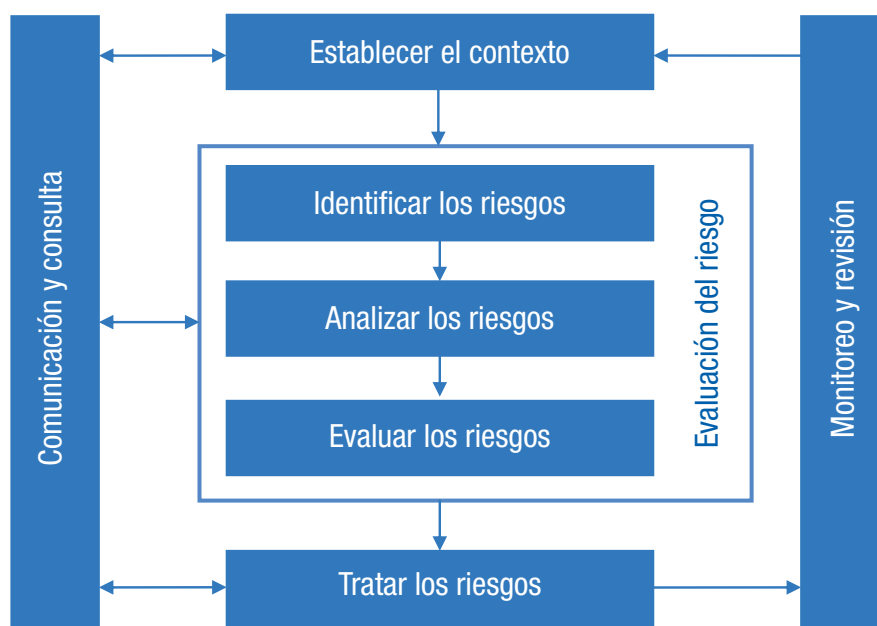
El marco de gestión de riesgos en Coahuila

Las evaluaciones de riesgos son decisivas para entender la exposición al riesgo y permitir a los organismos públicos tomar decisiones informadas sobre la gestión de este. El COSO define la gestión de riesgos corporativos como “un proceso efectuado por el consejo de administración de una entidad, su dirección y personal restante, aplicable a la definición de estrategias en toda la organización y diseñado para identificar posibles eventos que puedan perjudicarla, gestionar sus riesgos dentro del riesgo aceptado y proporcionar un nivel de confianza razonable sobre el logro de sus objetivos” (COSO, 2004).

Esta amplia definición también puede aplicarse al sector público, donde el concepto de gestión de riesgos operativos abarcaría los sistemas, procesos, procedimientos y la cultura que facilitan la identificación, evaluación y tratamiento del riesgo con el fin de ayudar a los organismos del sector público a consolidar exitosamente sus estrategias y objetivos de desempeño (OECD, 2013).

La gestión de riesgos operativos inicia con el establecimiento del contexto y los objetivos de un organismo, para luego identificar los sucesos —que pudieran deberse a factores tanto externos como internos— que podrían dificultar que se logren. Los sucesos que podrían tener un impacto negativo representan riesgos. La evaluación de riesgos es un proceso de tres pasos que comienza con la identificación del riesgo y continúa con el análisis de este, que incluye comprender cada riesgo, sus consecuencias, la probabilidad de que ocurran estas consecuencias y la gravedad del riesgo. El tercer paso es la evaluación del riesgo, que implica determinar el grado de tolerancia de cada riesgo y si este debe aceptarse o someterse a tratamiento. El tratamiento del riesgo es el proceso mediante el cual se ajustan los controles internos existentes o se desarrollan e instauran nuevos controles para llevar la gravedad del riesgo a un nivel tolerable (véase la Gráfica 4.2).

Gráfica 4.2. **Ciclo de gestión de riesgos de acuerdo con la ISO 31000:2009**



Fuente: Adaptado por la OCDE de la ISO 31000: 2009; OECD (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>.

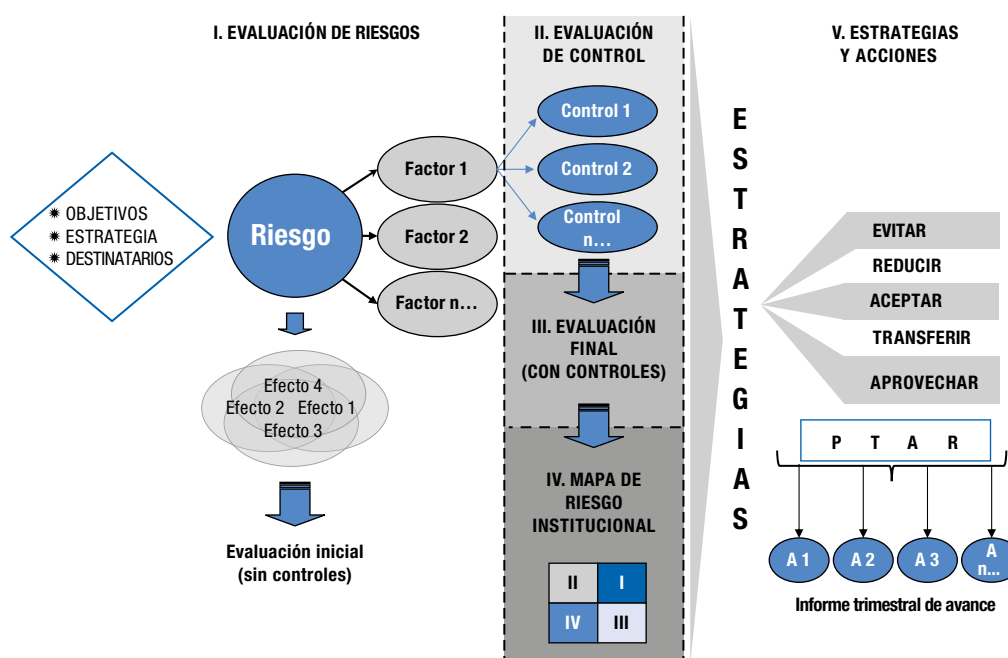
El proceso de establecer el contexto, y de evaluar y tratar el riesgo, es lineal, mientras que la comunicación y la consulta, el monitoreo y la revisión son continuos. La comunicación y la consulta con actores internos y externos es, en la medida de lo posible, un paso clave para asegurar que hagan observaciones al proceso y se apropien de los resultados de la gestión de riesgos. También es importante entender las preocupaciones de los actores acerca de los riesgos y su gestión, de manera que pueda planearse su

participación y se tomen en cuenta sus puntos de vista para determinar los criterios de riesgo. Por último, el monitoreo y la revisión sirven de apoyo para identificar nuevos riesgos y reevaluar los existentes que se deriven de cambios ya sea en los objetivos del organismo o en el ambiente interno y externo donde se busca alcanzarlos. Ello implica buscar posibles riesgos nuevos y aprender las lecciones sobre riesgos y controles que surgen de analizar éxitos y fallas (OECD, 2013).

Es la Norma General de Control Interno la que establece el marco de gestión de riesgos en Coahuila. Aun cuando todos los funcionarios de un organismo tienen el deber de comunicar y reportar riesgos, el marco asigna responsabilidades específicas a los siguientes actores, que deben seguir pasos y requisitos mínimos de acuerdo con el proceso que se muestra en la Gráfica 4.3:

- Titular de la entidad pública: vigila el cumplimiento del proceso de gestión de riesgos.
- Coordinador de control interno: coordina el proceso de gestión de riesgos y la comunicación entre el titular de la entidad y el funcionario de enlace de gestión de riesgos.
- El funcionario de enlace de gestión de riesgos: conecta al coordinador de control interno con todas las áreas administrativas y operativas del organismo; apoya a los directivos y al personal durante los diferentes pasos del proceso; revisa y analiza sus observaciones para elaborar documentos relacionados con la gestión de riesgos, y da seguimiento al Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), cuyo principal objetivo es monitorear y evaluar la ejecución de estrategias de mitigación y controles orientados a atender los riesgos.

Gráfica 4.3. Marco de gestión de riesgos de Coahuila



Fuente: Presentación de la SEFIR, julio de 2016.

Coahuila podría fortalecer sus normas y políticas con el fin de prestar mayor atención a la corrupción y el fraude, ya que ello se relaciona con la gestión de riesgos, y para aclarar cómo y cuándo llevar a cabo evaluaciones de riesgos.

Es fundamental desarrollar un marco específico de gestión de riesgos para los riesgos de corrupción y fraude con la finalidad de crear mayor conciencia de estos, y para identificar y mitigar los diferentes tipos de corrupción que pudieran presentarse en las entidades públicas. Esos riesgos repercuten en la asignación de recursos y la toma de decisiones. También afectan la integridad de las políticas públicas y la confianza de las personas en el gobierno.

Si bien 44% de la población piensa que la corrupción es muy frecuente en las instituciones estatales en Coahuila (INEGI, 2015), en la actualidad no existe ninguna política específica para gestionar los riesgos de corrupción y fraude. En especial, el marco de gestión de riesgos no contempla un proceso específico para atender ese tipo de riesgos, lo que imposibilita al gobierno mitigarlos.

En vista del efecto negativo que la corrupción y el fraude tienen en la aplicación de las políticas de gobierno y en la confianza pública, la SEFIR podría establecer en sus normas y políticas, de manera gradual, directrices, procesos y responsabilidades específicos para atender esos riesgos. A corto plazo, la SEFIR podría incorporar a su marco vigente de control interno y de gestión de riesgos directrices adicionales e información para afrontar los riesgos de corrupción. Para ello, podría observar el modelo de la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) del estado australiano de Nueva Gales del Sur (véase el Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. **Guía para la gestión de riesgos de corrupción en Nueva Gales del Sur (Australia)**

La Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC), creada por el gobierno de Nueva Gales del Sur en 1988, tiene, entre sus funciones, la responsabilidad de prevenir activamente la corrupción mediante asesoría y asistencia. A través de su sitio web, ofrece guía e información que ayudan a identificar los riesgos de corrupción y a diseñar estrategias para gestionarlos eficazmente. Esto se considera “el primer paso para prevenir la corrupción”. En especial, la ICAC se ocupa de cuatro temas:

- **Estrategia de gestión de riesgos:** aborda la importancia de controlarlos para evitar la corrupción y reconoce las particularidades de los riesgos de corrupción en comparación con otros riesgos.
- **Identificación de los riesgos de corrupción:** contempla métodos para detectarlos; por ejemplo, utilizar información/experiencia/habilidades que ya existen y recurrir a profesionales o técnicos externos.
- **Gestión de riesgos de corrupción:** muestra las opciones de tratamiento y los planes para este tipo de riesgos.
- **Auditoría interna:** describe el papel y las opciones de los auditores internos para ayudar a las oficinas en su proceso de gestión de riesgos de corrupción, también mediante estudios de caso.

Fuente: Sitio web de la ICAC, sección Corruption Risk Management: www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management (consultado el 1 de junio de 2017).

A mediano plazo, la SEFIR podría considerar apearse al Modelo Estándar de Control Interno que adoptó la Secretaría de la Función Pública (SFP) en 2016, que por primera vez estipula un principio exclusivo para la gestión de riesgos de corrupción y describe en específico metodologías, factores de riesgo y estrategias mitigantes para abordarlos (“Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”, MAAG-CI, noviembre de 2016). Y finalmente, como un objetivo de largo plazo, la SEFIR podría considerar adoptar una serie de procedimientos, normas e instrumentos específicos para prevenir, detectar y atender riesgos de fraude y corrupción, como lo hacen Estados Unidos y Colombia (véase el Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Marcos específicos de gestión de riesgos de fraude y corrupción: los ejemplos de Estados Unidos y Colombia

A. Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO): un marco para la gestión de riesgos de fraude en los programas federales

El marco abarca actividades de control, así como estructuras y factores ambientales que ayudan a los gerentes a mitigar los riesgos de fraude. El marco se compone de los siguientes cuatro componentes para una gestión eficaz de riesgos de fraude:

1. Compromiso: demostrar compromiso para combatir el fraude mediante la conformación de una cultura organizacional y una estructura que favorezcan la gestión de riesgos de fraude.
2. Evaluación: planear evaluaciones periódicas de riesgos de fraude y evaluar los riesgos para identificar un perfil de riesgo de fraude.
3. Diseño e implementación: desarrollar y aplicar una estrategia con actividades de control específicas para mitigar los riesgos de fraude evaluados y colaborar para ayudar a asegurar una implementación efectiva.
4. Evaluación y adaptación: evaluar los resultados mediante un enfoque basado en riesgos y adaptar las actividades para mejorar la gestión de riesgos de fraude.

Aunado a lo anterior, el marco contiene actividades relacionadas con mecanismos de monitoreo y retroalimentación, las cuales incluyen las prácticas en curso que aplican a los cuatro conceptos descritos.

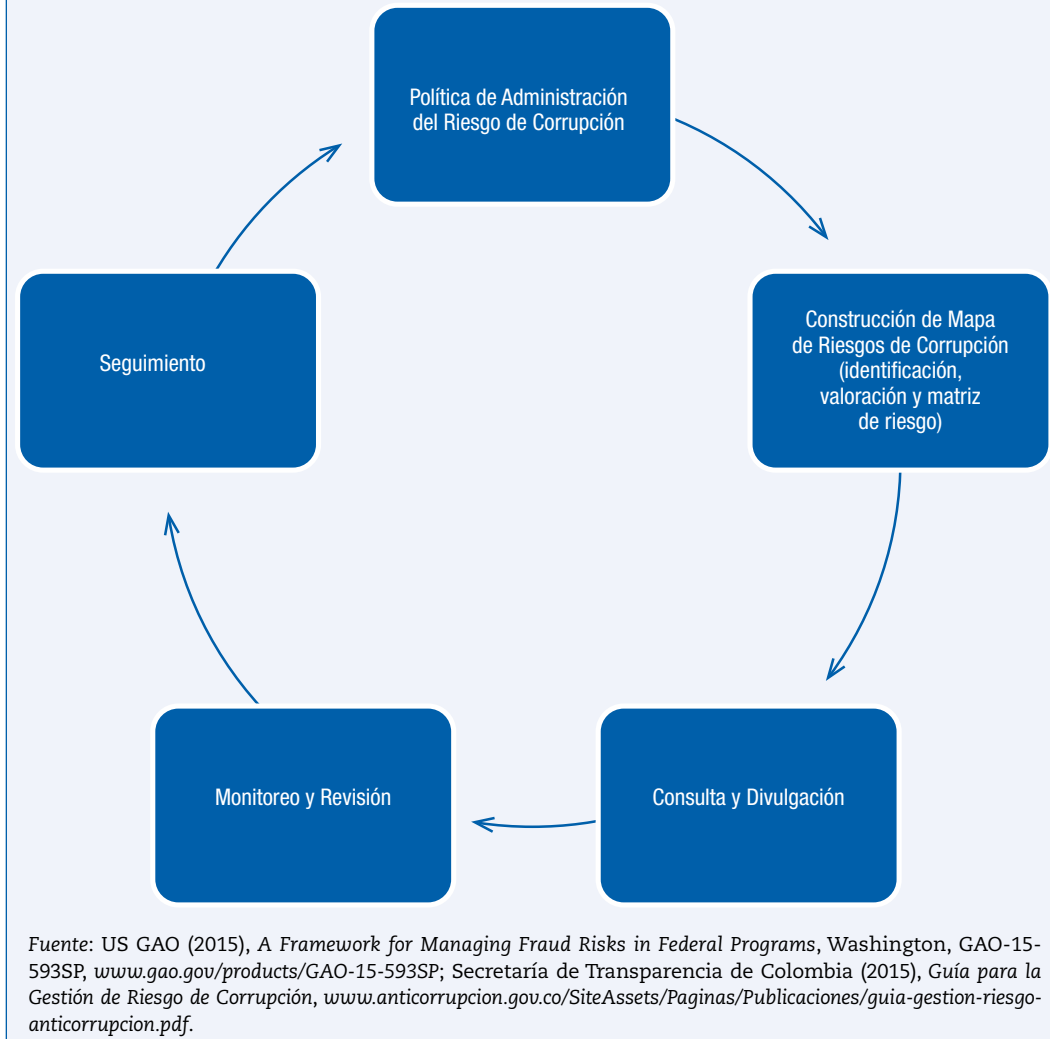
B. Colombia: Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción

En Colombia, la gestión de riesgos para la lucha contra la corrupción comenzó a ser obligatoria para todas las entidades públicas en 2011 con la entrada en vigor de la Ley 1474, conocida como Estatuto Anticorrupción. La identificación y valoración de riesgos de corrupción empezó en 2012 como un ejercicio complementario que promovió la Secretaría de Transparencia (ST). Desde sus inicios, la metodología se basó en gran medida en el Modelo Estándar de Control Interno (MECI). Partiendo de la experiencia de aquel ejercicio, en 2015 se difundió una segunda versión de la metodología, la cual destacaba las características inherentes de los riesgos de corrupción en comparación con los riesgos institucionales de las organizaciones públicas y se ajustaba mejor y más explícitamente al MECI. Desde entonces, las organizaciones públicas de Colombia deben elaborar dos mapas de riesgo diferentes, de acuerdo con procesos y matrices estandarizados.

Un sistema con dos ejercicios diferentes de gestión de riesgos que se basan en el mismo modelo metodológico tiene aspectos tanto positivos como negativos. Por un lado, podría parecer gravoso y burocrático, al duplicar esfuerzos y desperdiciar recursos valiosos. Por el otro, podría crear conciencia entre los altos funcionarios y servidores públicos sobre la importancia de contar con una sólida política anticorrupción cuyas actividades sobre riesgos sean distintas de las actividades generales de riesgos y control financiero.

Recuadro 4.2. Marcos específicos de gestión de riesgos de fraude y corrupción: los ejemplos de Estados Unidos y Colombia (Cont.)

La gráfica siguiente muestra la metodología colombiana para la gestión de riesgos de corrupción:



Coahuila podría fortalecer su “clima en la cima” y el compromiso de sus funcionarios de alto nivel con la integridad y con un entorno de control eficaz.

Con el fin de afrontar de manera eficaz los riesgos de fraude y corrupción, un paso adicional fundamental es crear un entorno de control interno en el que los organismos asuman un compromiso con la integridad, y en el que los directivos y altos funcionarios se aseguren de que existe un adecuado “clima en la cima” (“tone at the top”). En efecto, el “clima en la cima”—que se refiere a las actitudes de toda la entidad ante la integridad y la conciencia de control, de acuerdo con las pautas marcadas desde el nivel directivo más alto de una organización (Asociación de Examinadores de Fraude Certificados [ACFE, 2006])—es un elemento esencial para fomentar la ética. En este contexto, aunque todo servidor público desempeña una función para crear y preservar un entorno de control interno

apegado a los objetivos y valores institucionales —incluido su respeto a la integridad—, los directivos son los principales responsables de fomentar una conducta ética y de generar un entorno que refleje el compromiso de la entidad con los valores éticos.

En Coahuila, las entrevistas hechas durante la misión de investigación revelaron un escaso compromiso de los altos funcionarios para generar un “clima en la cima” que conduzca a conformar un entorno de control sostenible y funcional. Eso parece coincidir con la actual Norma General de Control Interno de Coahuila, que exige solo a los responsables del nivel estratégico del control interno crear, poner al día y difundir los Códigos de Ética y Conducta estatales, así como diseñar e implementar los controles correspondientes (artículo 13(I)(b) y (c)).

Sin embargo, como se señaló en el Capítulo 2, la Subsecretaría de Auditoría Gubernamental y Desarrollo Administrativo de la SEFIR ha presentado iniciativas encomiables para crear conciencia, entre las cuales se cuentan:

- Carteles con los valores éticos en cada secretaría y dependencia de gobierno.
- Difusión a través de la intranet: en la SEFIR, por ejemplo, se despliega el valor ético del mes en los fondos de pantalla de las computadoras.
- Botones con el eslogan “Con Ética y Valores, Funcionarios Mejores” para los servidores que interactúan directamente con el público.
- Pendones con los valores y principios que se establecen en el Código de Ética y Conducta, los cuales se colocan en lugares visibles en cada secretaría y dependencia de gobierno.
- Folletos con información específica acerca de los valores y las responsabilidades de los servidores públicos.

Con la finalidad de mejorar su entorno de control interno, Coahuila podría considerar, como punto de partida, revisar su Norma General de conformidad con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que la SFP adoptó en 2015, e integrar el principio de que “la organización demuestra un compromiso con la integridad y los valores éticos”, incluyendo el siguiente subconjunto de elementos que lo avalan:

1. Establece el “clima en la cima”: El consejo de directores y la gestión en todos los niveles de las entidades demuestran, por medio de sus directivos, acciones y conducta, la importancia de la integridad y de los valores éticos para apoyar el funcionamiento del sistema de control interno.
2. Establece normas de conducta: Las expectativas del consejo directivo y de la alta administración respecto a la integridad y los valores éticos se definen en las normas de conducta de las entidades y son comprensibles para todos los niveles de las organizaciones y para los proveedores de servicios subcontratados y los socios comerciales.
3. Evalúa el apego a las normas de conducta: Existen procesos vigentes para evaluar el desempeño de las personas y los equipos de acuerdo con las normas de conducta esperadas de las entidades.
4. Atiende las desviaciones de manera oportuna: Las desviaciones de las normas de conducta esperadas de la entidad se identifican y solucionan de forma oportuna y congruente (OECD, 2017b).

Además, Coahuila podría verificar que su entorno de control sea parte de la planeación, operaciones diarias y procesos habituales de evaluación y monitoreo. Luego entonces, podría considerar las medidas que la Unión Europea enumera para crear un entorno óptimo de control anticorrupción (véase el Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Medidas clave orientadas al desarrollo de un ambiente no propicio para la corrupción

- Todos los planes de administración, sin importar el nivel, deben reflejar los valores y la ética de la organización.
- Requerir que se firme un “contrato de ética” o código de conducta individual entre empleador y empleado cuando este comience a prestar sus servicios, y ratificar su firma periódicamente (por ejemplo, cada año).
- Capacitación respecto a problemas durante la cual se expliquen los valores de la organización en situaciones muy concretas (para todos los niveles de la organización, incluida la administración).
- Talleres sobre ética y valores, incluidos algunos especialmente diseñados para funcionarios de niveles medio y alto.
- Los procedimientos de recursos humanos para contratación, evaluación y despido deben reflejar y apoyar abiertamente la misión y los valores de la organización.
- Los valores de la organización se incluyen en los perfiles profesionales y en las descripciones de puesto.
- Cláusulas éticas en los procesos de compras y en contratos con proveedores externos.
- Coordinadores de ética con responsabilidades específicas de fomentarla y darla a conocer.
- Los valores clave de la organización se muestran públicamente.
- Desarrollar un procedimiento para denunciar sospechas de incumplimiento del código de conducta de la organización.

Fuente: Public Internal Control Systems in the European Union, Position Paper 2015.

Finalmente, Coahuila podría hacer hincapié en el valor de las pautas a seguir y el “clima en la cima” para fomentar la conducta ética entre directivos. Y podría contemplar las siguientes iniciativas:

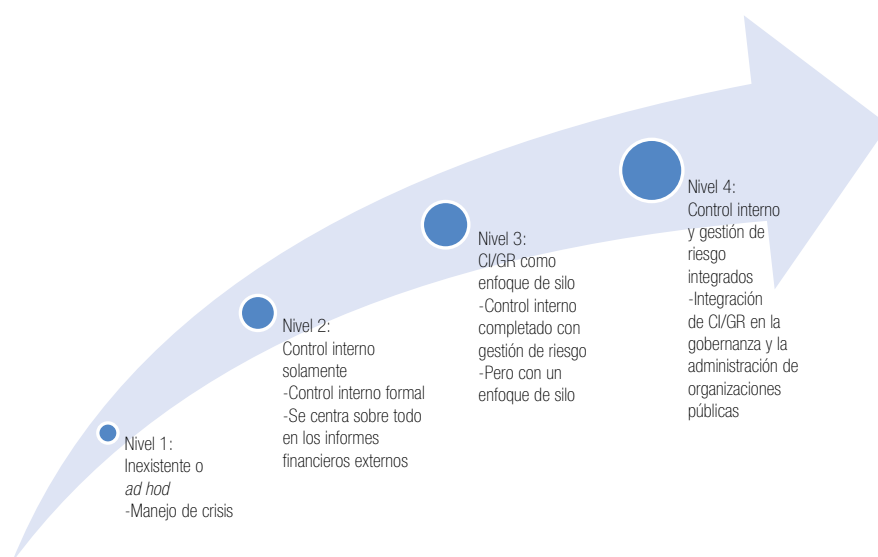
- Identificar en los directivos cualidades que favorezcan la conducta ética y probar el cumplimiento ético durante los procesos de selección de estos.
- Seminarios y campañas de concienciación sobre ética y valores para directivos, de forma tanto colectiva como individual.
- Herramientas de autoevaluación para directivos (cuestionarios de evaluación) que incluyan aspectos éticos.
- Evaluaciones completas para altos funcionarios y directivos que ocupen cargos de riesgo elevado (evaluaciones que incluyan aspectos éticos).
- Comunicar acciones concretas de cumplimiento; por ejemplo, que los funcionarios de alto rango se nieguen a aceptar regalos (OECD, 2017d).

Resolver las brechas de implementación para una mejor gestión de riesgos

La SEFIR podría ayudar a mejorar el sentido de apropiación y conciencia del sistema de control interno y gestión de riesgos por parte de los directivos, al implementar actividades para advertir de los enfoques basados en riesgos. También podría proponerse ofrecer mejores iniciativas de desarrollo de capacidades, orientación adicional y capacitación.

Muchos países miembros de la OCDE y asociados tienen ante sí el reto de cerrar la brecha de implementación entre sus marcos conceptuales de control interno y de gestión de riesgos y las actividades reales de control interno y funciones de gestión de riesgos que deben efectuarse diariamente. Hay cuatro niveles básicos de madurez para lograr la integración de los procesos de control interno y de gestión de riesgos en los sistemas generales de gobernanza y administración del organismo (véase la Gráfica 4.4).

Gráfica 4.4. Niveles de madurez en la integración de control interno y de gestión de riesgos



Fuente: OECD (2017d), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>.

Uno de los mayores problemas para vincular el control interno con los sistemas de gobernanza y administración de los organismos públicos es que el personal nombrado por motivos políticos, los directivos públicos y el resto del personal no comprenden del todo el valor agregado del control interno para mejorar el desempeño y lograr los objetivos institucionales. Muchos no aprecian que los controles internos pueden ayudar a los organismos a funcionar sin contratiempos, reducir costos y evitar desperdicios, así como a hacer responsables a los funcionarios de sus actos e informar al público y a las instituciones supervisoras sobre el desempeño y la relación costo-beneficio alcanzada (OECD, 2017d).

Los directivos públicos tienen responsabilidades clave en relación con el establecimiento y conservación de procesos y actividades de control interno sólidos. En particular, los altos funcionarios son los principales responsables de implementar

controles internos y monitorear su eficacia de acuerdo con el Modelo de las Tres Líneas de Defensa del Instituto de Auditores Internos (Institute of Internal Auditors, 2013) (véase el Cuadro 4.1), que distingue entre las tres funciones centrales siguientes:

- 1. Administración (primera línea):** Funciones responsables de diseñar, desarrollar, implementar y ejecutar controles, procesos y prácticas para prestar servicios, lograr objetivos y conducir a los resultados deseados. Esta línea también se podría llamar “programa de gestión” y es responsable de la gestión eficaz y eficiente de la prestación de servicios y las operaciones diarias de la entidad. Debido a que la supervisión y la garantía independiente no pueden compensar una gestión o control débiles, estas funciones generalmente tienen la mayor influencia sobre la gestión de riesgos en toda la entidad.
- 2. Supervisión (segunda línea):** Funciones responsables de supervisar y monitorear las actividades de la jerarquía administrativa y las laborales habituales. Estos grupos pueden incluir (pero no se limitan a) funciones responsables del control y la supervisión financieros, la privacidad, la seguridad, la gestión de riesgos, aseguramiento de la calidad, integridad y cumplimiento. Las funciones de supervisión también orientan a quienes toman las decisiones sobre perspectivas objetivas y experiencia, y proporcionan un monitoreo continuo para fortalecer la gestión de riesgos.
- 3. Auditoría interna (tercera línea):** Una función de valoración profesional, independiente y objetiva que hace uso de un enfoque disciplinado, basado en evidencias, para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de gobernanza. La auditoría interna podría ofrecer consultoría, garantía o una combinación de ambas para orientar decisiones clave y apoyar la gobernanza pública buena y responsable.

Cuadro 4.1. **Modelo de las Tres Líneas de Defensa**

Primera Línea de Defensa	Segunda Línea de Defensa	Tercera Línea de Defensa
Nivel operativo	Independiente de las unidades de prestación	Función de auditoría interna independiente
<ul style="list-style-type: none"> ● Apropiación y gestión de los riesgos ● Buena política y datos de rendimiento ● Estadísticas de seguimiento ● Registros de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluaciones o revisiones de cumplimiento ● Gestión de programas y proyectos ● Línea directa de información a la dirección de alto nivel y el Ministro 	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluar y proporcionar garantía sobre la eficacia de las disposiciones de la primera y la segunda líneas ● Enfoque basado en el riesgo para abordar las brechas o ineficiencias del sistema de reaseguramiento

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

Si bien el marco conceptual estipulado en la Norma General de Control Interno muestra que en Coahuila está en desarrollo una estrategia de gestión de riesgos, en las entrevistas realizadas durante la misión de investigación se subrayaron limitaciones en la implementación de los procesos y herramientas correspondientes en todo el estado. En particular, la OCDE encontró que los procesos de control interno y gestión de riesgos en Coahuila aún no son parte del sistema general de gestión de los organismos, pero se les considera un ejercicio administrativo formal. Como tales, los procesos se suman a una serie de compromisos administrativos y no se ven como una forma de prevenir riesgos y

lograr objetivos y rentabilidad con mayor eficacia. De forma similar, el ejercicio de gestión de riesgos es visto como la responsabilidad de un grupo específico de personas que está separado de las unidades operativas donde se localizan los riesgos reales. Esto inhibe la capacidad de la entidad para identificar, atender y mitigar una serie de riesgos que podrían amenazar el logro de los objetivos de la entidad.

Con el fin de construir una mayor apropiación dentro de la gestión pública de Coahuila respecto al control interno y el riesgo, en este contexto podrían aclararse las funciones y responsabilidades de los directivos. Como primer paso, la SEFIR podría emitir un comunicado oficial que describa la responsabilidad de la alta gestión, de acuerdo con la circular que adoptó la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos (véase el Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4. Circular A-123 de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) de Estados Unidos: Responsabilidad de la Gerencia respecto al Control Interno

La circular establece la normativa como sigue:

1. La dirección es responsable de establecer y mantener el control interno para alcanzar los objetivos de operaciones eficaces y eficientes, información financiera confiable y cumplimiento con leyes y reglamentos.
2. La dirección aplicará, de manera consistente, las normas de control interno para cumplir con cada uno de los objetivos del control interno y evaluar su eficacia.
3. Al evaluar la eficacia 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.
4. De forma anual, la dirección debe ofrecer garantías de control interno en su Informe de Desempeño y Rendición de Cuentas, incluida una garantía independiente del control interno de reportes financieros, junto con un informe sobre deficiencias 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 congruente con el procedimiento.
- Identificar mejoras requeridas.
- Tomar las medidas correctivas correspondientes.
- Informar, de forma anual, sobre el control interno mediante declaraciones administrativas de aseguramiento.

Fuente: OMB Circular A-123, <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2016/m-16-17.pdf>; y https://www.kscpa.org/writable/files/Self-Study/FGE/updated_managers_responsibility_for_internal_control_article.pdf.

A continuación, Coahuila podría tomar en cuenta el enfoque del Servicio de Presupuesto y Control de Gestión del Servicio Público Federal de Bélgica, que integra completamente el ciclo de riesgo y, por extensión, el mantenimiento del sistema de

control interno dentro de las cuatro etapas del ciclo de Deming para modelos de gestión (Planear-Hacer-Verificar-Actuar) (véase el Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. **Potenciar el control interno dentro del ciclo de gestión de Deming**

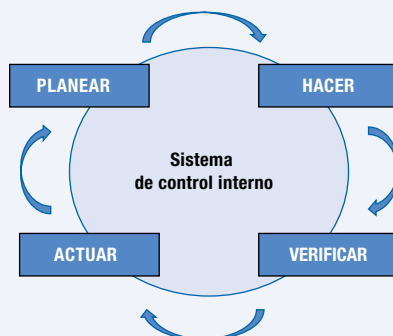
El alcance y las actividades de una entidad pública son determinados e influidos por factores como:

- Metas estratégicas políticas.
- Prioridades anuales de políticas.
- Expectativas de los ciudadanos.
- Limitaciones de recursos.

El titular de una entidad pública tiene el cometido de administrar los recursos disponibles para cumplir de la forma más eficaz con las expectativas de los actores interesados. Con esa finalidad, esta persona es responsable de:

- Evaluar lo que se ha logrado contra lo que se planeó.
- Empezar acciones para mejorar la situación.
- Anticipar cambios y posibles nuevos riesgos.

El ciclo de Deming ilustra la necesidad de integrar los procesos de control interno en la operación diaria de la gestión.



El Servicio Público Federal de Bélgica para Presupuesto y Control de la Gestión ha adoptado un enfoque que integra completamente el ciclo de riesgo y, por extensión, el mantenimiento del sistema de control interno dentro de las cuatro etapas del ciclo de gestión (Planear-Hacer-Verificar-Actuar, cf. Deming), en 12 pasos:

- Durante la etapa de planeación (Planear), la organización define expectativas periódicas con respecto a los servicios que se prestarán y los recursos necesarios. El sistema de medición, compuesto por una serie de indicadores e informes, toma en cuenta los resultados del monitoreo periódico.
- En la etapa de ejecución (Hacer) se incluyen las actividades “regulares” de la organización. Durante esta etapa, se recaba información básica para examinarse en la etapa de análisis. La gestión asegura la adecuada ejecución de actividades y la correcta aplicación del sistema de medición.
- Durante la etapa de análisis (Verificar), se evalúan y estudian los resultados obtenidos se evalúan y discuten. Este es uno de los aspectos más importantes del control de la gestión. En esta etapa, el sistema de control interno empieza a actualizarse con base en los

Recuadro 4.5. **Potenciar el control interno dentro del ciclo de gestión de Deming** (Cont.)

acontecimientos que ocurrieron durante la etapa de ejecución. Con ese fin, Management Support desarrolló una herramienta intuitiva, llamada *Diabolo*, que sirve como una hoja de proceso, contiene un módulo completo de riesgo, y facilita la identificación y evaluación de riesgos. Así es posible evaluar las medidas de control, lo que reduce la vulnerabilidad de la organización ante riesgos. La exposición a los riesgos indica la posible necesidad de afrontar un riesgo de prioridad.

- Durante la etapa de reacción (Actuar), se desarrollan medidas adecuadas con el fin de atender un riesgo. Se requiere de un buen apoyo para asegurar que las medidas tomadas se pongan en práctica adecuadamente.

Los riesgos relacionados con políticas se señalan por separado debido a que tienen que ver con objetivos de más largo plazo en el plan de gestión o el convenio gubernamental. Su monitoreo exige una frecuencia más baja que el monitoreo de riesgos de gestión. Estos riesgos pueden estimarse durante la etapa de planeación mediante un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), con el objetivo de identificar posibles rectificaciones estratégicas u operativas. El reporte periódico del ciclo de gestión constituye una contribución muy valiosa en este caso.

Fuente: Sistemas Públicos de Control Interno en la Unión Europea y Guía Práctica para el desarrollo y mantenimiento de un Sistema de Control Interno del Servicio Público por el Servicio Público Federal para Presupuesto y Control de la Gestión de Bélgica.

Además, puesto que el control interno “es un proceso integral efectuado por la dirección y el personal de la entidad” (EU Commission, 2015), Coahuila podría también considerar desarrollar más directrices y capacitación no solo para los funcionarios de nivel alto y medio, sino para todo el personal en general. Incluir al personal operativo ayudaría a clarificar las labores y responsabilidades dentro del sistema de control interno y gestión de riesgos, y contribuiría a cerrar la brecha de implementación. Asimismo, motivaría al personal a vincular los objetivos operativos y riesgos asociados con planes de gestión de mayor nivel y riesgos de nivel organizacional.

Actualmente, en Coahuila se da capacitación específica a 54 Comités de Control Interno y 38 municipios por medio de la Red Estatal de Instructores, que depende del trabajo voluntario de servidores públicos formados por la SEFIR (véase el Capítulo 2). Aunque la Red Estatal de Instructores es un modelo valioso para capacitar al personal a cargo de la función de control interno, la SEFIR podría considerar, con base en estas actividades, desarrollar otras iniciativas, como:

- Módulos de aprendizaje en línea sobre principios, funciones y responsabilidades dentro del proceso de gestión de riesgos.
- Escenarios de capacitación en problemas, reforzando los atributos de un entorno sólido de control interno.
- Talleres sobre el valor agregado de los controles internos para mejorar los sistemas de gestión y gobernanza, incluidos algunos especialmente diseñados para los funcionarios de nivel alto y medio.
- Módulos de capacitación y campañas de concienciación que se centren en cerrar la brecha entre los objetivos organizacionales, las operaciones diarias y las actividades de control interno.

Por otra parte, existe poca evidencia de que la SEFIR u otras secretarías por separado estén llevando a cabo en Coahuila actividades de concienciación entre todo el personal del marco de control interno y de gestión de riesgos y estén promoviendo sus avances. Por ende, también podrían adoptarse ciertas medidas e iniciativas para ayudar a crear conciencia, como:

- Usar campañas o actos de concienciación sobre la importancia de integrar las actividades de control interno de gestión de riesgos al trabajo diario como una herramienta para influir en la percepción pública y aumentar la rendición de cuentas, y, por tanto, la legitimidad de las entidades públicas.
- Comunicar a todo el personal (por ejemplo, mediante videos, mensajes electrónicos, boletines) las buenas prácticas y los logros individuales en la integración y uso del control interno como una herramienta de gestión.
- Dar retroalimentación periódica sobre los vínculos entre un entorno de control interno sólido y el logro de los objetivos de la entidad a través de mensajes constantes (por ejemplo, boletines, videos, etcétera) de la alta dirección para resaltar los avances y logros en la mejora de la implementación real y la integración de los requerimientos y actividades de control interno.
- Vincular aspectos como la asignación de presupuesto, límites de gastos, topes de personal y nómina, especialmente en el nivel municipal, con los avances realizados para canalizar el control interno y la gestión de riesgos a las operaciones diarias.
- Reflejar la misión del organismo y los valores éticos dentro de los procedimientos de recursos humanos.
- Poner en práctica labores y responsabilidades concretas en relación con la asignación de funciones de control interno (OECD, 2017b).

Los resultados de la misión de investigación realizada en julio de 2016 y del taller organizado en diciembre de 2016 también subrayaron que las limitaciones en la implementación del control interno y los procesos y herramientas de gestión de riesgos en todo el estado parecían deberse a las dificultades para entender la justificación e integrar dicho proceso en cada dependencia. Con el fin de atender este problema, la SEFIR podría complementar las directrices generales contenidas en el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*, publicado en noviembre de 2016, con una guía *ad hoc* sobre las disposiciones, herramientas y metodología de la gestión de riesgos que podrían apoyar a las entidades del sector público a entender mejor, y en última instancia integrar, la gestión de riesgos en las labores y operaciones diarias. Para este propósito, dicha guía podría contener gráficas y tablas que ilustren el proceso de conformidad con el Manual, y que además expliquen los objetivos, conceptos y procesos con un lenguaje accesible. En estas tareas, Coahuila podría seguir el ejemplo de los documentos publicados por el estado de Victoria en Australia y por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia (véase el Recuadro 4.6). Tal guía debe también apoyar a las entidades en el uso de la Matriz y Mapa de Análisis de Riesgos Institucionales, que proporcionó la SEFIR y que sigue el modelo compartido por la Contraloría General del Estado de Baja California dentro de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F).

Recuadro 4.6. **Guía práctica para la gestión de riesgos en Victoria (Australia) y Colombia**

En el estado de Victoria (Australia), la Autoridad de Administración de Seguros (VMIA, por sus siglas en inglés) elaboró una Guía Práctica del Marco Normativo para la Gestión de Riesgos del Gobierno de Victoria, cuyo propósito es ayudar a los organismos a implementarla y a cumplir las obligaciones correspondientes. La Guía brinda una descripción funcional del marco normativo y presenta los requerimientos, principios y conceptos para la gestión de riesgos de forma útil y resumida. La Guía, con la finalidad de dar mayor asesoría a los organismos en relación con los procesos de gestión de riesgos, también incluye cifras y gráficas, así como recomendaciones y estudios de caso prácticos. En su sección final, la Guía contiene una lista de formularios para ejecutar los pasos del proceso de gestión de riesgos, en especial respecto a la política de gestión de riesgos, plan de comunicación, evaluación de riesgos, registro de riesgos, fuentes del riesgo, criterios para calificar los riesgos y plan de tratamiento de estos.

Por otro lado, la *Guía para la Administración del Riesgo* del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia es un documento que proporciona lineamientos y aclaraciones sobre la aplicación de la metodología de gestión del riesgo en la gestión pública de ese país. Para tal propósito, no solo especifica objetivos, políticas y referente normativo, sino que además plantea preguntas introductorias (¿Qué es el riesgo?, ¿Qué significa gestionar el riesgo?), así como conceptos básicos para cada uno de los pasos del proceso (por ejemplo: contexto, identificación, análisis y valoración). El documento está escrito en lenguaje sencillo, pero incluye ejemplos concretos, tablas y gráficos.

Fuente: Estado de Victoria (2016), *Victorian Government Risk Management Framework. Practice Guide*, Melbourne, Australia, www.vmia.vic.gov.au/~media/internet/content-documents/risk/risk-tools/risk-management-guide/vmia-practice-guide.pdf; DAFP (2011), *Guía para la gestión del riesgo*, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, Colombia, www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba.

La SEFIR podría hacer un mejor uso de los datos para identificar y atender riesgos de integridad, y, por tanto, mejorar la calidad de sus mapas de riesgo institucional y estrategias de mitigación. Podría desarrollar un plan de acción y aprovechar la Plataforma Digital Local que se implementará dentro del Sistema Estatal Anticorrupción, la cual permitirá la interconectividad de diversos conjuntos de datos.

Una función eficaz de gestión de riesgos depende de la capacidad y el conocimiento del personal involucrado, pero también de la calidad de los datos y los insumos utilizados para documentar cada una de las etapas de las actividades, incluidas la identificación y la evaluación de riesgos, la valoración de la eficacia de los controles existentes y la identificación de patrones y tendencias históricos.

Considerando la creciente cantidad de datos que producen las administraciones públicas, los gobiernos han desarrollado análisis de datos, que son técnicas y herramientas para extraer información de los datos al revelar el contexto en el que se crearon, su organización y su estructura (OECD, 2015). En este sentido, los gobiernos mejoran cada vez más están mejorando el proceso analítico para extraer conocimientos de datos operativos, financieros y otras formas de datos electrónicos, internos o externos a la organización. El resultado de este proceso también puede llevar a producir un análisis enfocado en riesgos sobre diversos aspectos, como eficacia de los controles, fraude, desperdicio, abuso e incumplimiento de la política o regulación.

Los análisis de datos pueden, por tanto, ayudar a detectar riesgos operativos, transacciones indebidas y violaciones a la integridad, tales como actos de corrupción, ya sea antes de que se manifiesten o después de que ocurran. Al incorporar las prácticas de análisis de datos a la función de gestión de riesgos, los organismos pueden monitorear el desempeño por medio de análisis de sensibilidad al riesgo, crear escenarios de eventos clave de riesgo y desarrollar mayor inteligencia de riesgos al generar estrategias de intervención y mitigación (OECD, 2017b). Esto podría ser particularmente útil en el estado de Coahuila, donde la función de gestión de riesgos necesita implementarse más e integrarse a las operaciones diarias, y donde hay margen para mejorar el entendimiento del impacto potencial de los riesgos de corrupción (véase el Recuadro 4.7).

Recuadro 4.7. **Utilización del análisis de datos para la gestión de riesgos de corrupción**

El *Estudio Global de Fraude* de la Asociación de Examinadores Certificados de Fraude (ACFE, por sus siglas en inglés) identifica el monitoreo y 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 esta. Más específicamente, 36.7% de las organizaciones víctimas que utilizaban técnicas de monitoreo y análisis de datos proactivos, 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 usaban esta técnica.

Más aún, según la *Guía de Auditoría de Tecnología Global* (guía práctica IPPF) del Instituto de Auditores Internos (IIA, por sus siglas en inglés), el análisis de datos puede ayudar a los auditores internos a alcanzar sus objetivos de auditoría relacionados con la eficacia de las disposiciones de gestión de riesgos. Analizar los datos mediante procesos organizacionales clave permite a la auditoría interna:

- Identificar casos de fraude, errores, ineficiencias o incumplimiento, con datos generados a partir del 100% de transacciones relevantes y de diversas fuentes.
- Detectar cambios, vulnerabilidades y debilidades que podrían exponer a la organización a riesgos indebidos o no planeados.
- Identificar cambios en los procesos de la organización y asegurar que se están auditando los riesgos de hoy, no los de ayer.

Se ha demostrado que diversas técnicas analíticas específicas son altamente eficaces para analizar datos, para fines de auditoría sobre combate al delito y al fraude:

- Cálculo de parámetros estadísticos (por ejemplo, promedios, desviaciones estándar, valores superiores e inferiores) para identificar transacciones aisladas.
- Clasificación para encontrar patrones y asociaciones entre grupos de elementos de datos.
- Estratificación de valores numéricos para identificar valores inusuales (es decir, excesivamente altos o bajos).
- Análisis digital mediante la ley de Benford para identificar ocurrencias estadísticamente improbables de dígitos específicos, en series de datos naturalmente ocurrentes.
- Integración de diferentes fuentes de datos para identificar valores inapropiadamente coincidentes, como nombres, direcciones y números de cuenta en sistemas dispares.
- Duplicación de pruebas para identificar duplicaciones, simples o complejas, de transacciones organizacionales, tales como pagos, nómina, reclamaciones o partidas de reportes de gastos.

Recuadro 4.7. **Utilización del análisis de datos para la gestión de riesgos de corrupción** (Cont.)

- Prueba de brechas para identificar los números faltantes en datos secuenciales.
- Suma de valores numéricos para verificar totales de control que pudieran tener errores.
- Validación de fechas de captura de datos para identificar desplazamientos o tiempos de captura de datos que sean inapropiados o sospechosos.

Fuentes: ACFE, *Report to the nations on occupational fraud and abuse*, 2016, e IIA, *Global Technology Audit Guide, IPPF-Practice Guide*, 2011.

La Norma General de Control Interno de Coahuila incluye el concepto de “autocontrol”, que contiene mecanismos de valoración o evaluación, acciones y prácticas que operan automáticamente por medio de sistemas digitales y que permiten identificar, evitar o corregir riesgos, así como cualquier situación que limite o impida el logro de metas. Al mismo tiempo, el gobierno abierto es un tema emergente en la agenda política de Coahuila y sus instituciones están produciendo una cantidad cada vez mayor de datos abiertos, que podrían aprovecharse para fines analíticos y de combate a la corrupción (véase el Capítulo 5).

A pesar del marco teórico y el trabajo con datos abiertos, la utilización de análisis de datos no es una práctica común en el sistema de control interno y en la función de gestión de riesgo de Coahuila. Considerando el impacto potencial del análisis de datos para identificar, prevenir y mitigar riesgos de corrupción, la SEFIR —en colaboración con las demás instituciones y actores pertinentes— podría considerar implementar el concepto de “autocontrol” de su Norma General de Control Interno al desarrollar un plan de acción concreto para promover la calidad de los datos y el uso de las herramientas de análisis de datos para una gestión de riesgos eficaz. En este contexto, la SEFIR podría utilizar la Plataforma Local Digital que se creará dentro del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila (SEAC) (véase el Capítulo 1) y conectar diversas bases de datos a fin de proporcionar información importante para prevenir la corrupción, incluidas, por ejemplo:

- Base de datos de declaraciones patrimoniales, manifiestos de no conflicto de interés y declaraciones de impuestos.
- Base de datos de servidores públicos relacionados con contrataciones públicas.
- Base de datos de servidores públicos y personas que han sido sancionados.
- Sistema de información y comunicaciones del Sistema Estatal Anticorrupción y el Sistema de Fiscalización Local.
- Base de datos de quejas del público referidas a la corrupción (tanto administrativa como delictiva).
- Base de datos de contratos de compras públicas.

Además, Coahuila podría considerar una de las recomendaciones que surgen de las organizaciones de la sociedad civil (IMCO y Transparencia Mexicana) que, entre las prioridades del Sistema Estatal Anticorrupción, identifica la necesidad de crear una unidad de inteligencia especializada dentro de las contralorías estatales, como la SEFIR. Esta unidad tendría acceso a toda la información necesaria para fines de auditoría e investigación y podría coordinarse con áreas similares del Poder Ejecutivo por medio de convenios formales (IMCO/TM, 2016) (véase el Capítulo 2).

En sus esfuerzos por aumentar el uso del análisis de datos y, por tanto, los procesos de inspección, limpieza, transformación y modelado de datos con la meta de destacar información útil, sugerir conclusiones y apoyar la toma de decisiones en el control interno y la gestión de riesgos, Coahuila podría también considerar el ejemplo de varios países de la OCDE que se encaminan hacia un uso más avanzado del análisis de datos para fines de combate a la corrupción y que podrían representar un modelo para una estrategia de largo plazo en Coahuila (véase el Recuadro 4.8).

Recuadro 4.8. **Análisis de datos y datos compartidos para la gestión 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 buscan adoptar un enfoque más proactivo de verificación y validación de transacciones, o para descubrir la corrupción, potencial y real. Los enfoques comunes incluyen: referencias de crédito en tiempo real y otras comprobaciones de datos; técnicas de verificación en línea; búsquedas de coincidencias con datos de otros organismos del sector público y privado, análisis predictivo o innovador, que implica 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.

A. El Ejemplo del Reino Unido

La Iniciativa Nacional de Fraude fue lanzada como el ejercicio más grande del Reino Unido de búsqueda de datos coincidentes en relación con el fraude. La Ley de Delitos Graves de 2007 permitió a las entidades que no tienen el requerimiento obligatorio de proporcionar datos a la Iniciativa Nacional de Fraude, participar voluntariamente proporcionando datos a la Comisión de Auditoría (y después de 2015, la Oficina del Gabinete). A continuación se 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 cómo la BBC y el Servicio contra el Fraude del Servicio Nacional de Salud han usado la minería de datos para el mismo propósito.

1. El Departamento de Trabajo y Pensiones cuenta con una base de datos y un sistema de comparación de datos específicamente destinados a identificar posibles fraudes y errores. Busca coincidencias entre datos de sistemas de prestaciones, entre otros departamentos de gobierno, y 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.
2. La Agencia de Conductores y Licencias de Vehículos utiliza la búsqueda de datos coincidentes para detectar la evasión del impuesto vehicular.
3. 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.
4. La BBC usa 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 o segmentos específicos de la población, para actividades focalizadas de cumplimiento.
5. 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* tiene la capacidad de hacer análisis avanzado de datos, que determina perfiles de datos y destaca las anomalías. Ello puede señalar instancias de fraude para su posterior investigación.

Recuadro 4.8. **Análisis de datos y datos compartidos para la gestión de riesgos de fraude y corrupción en el Reino Unido y Estados Unidos** (Cont.)

B. El ejemplo de Estados Unidos

La Oficina de Servicio Fiscal de Estados Unidos ha creado el Centro de Negocios de Quienes No Pagan (Do Not Pay, DNP), que es una herramienta multifuncional de análisis y una oficina concentradora de datos.

La misión del DNP es proteger la integridad del proceso de pagos del gobierno, ayudar a las agencias a mitigar y eliminar los pagos inapropiados de manera rentable y salvaguardar la privacidad de las personas.

El DNP permite que las agencias de gobierno revisen diversas fuentes de datos para verificación de elegibilidad de preadjudicación 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 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.

Resumen de las funciones de las fuentes de datos:

Fuentes de datos (por sus siglas en inglés)	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 una persona es un deudor federal moroso
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 Estados Unidos
Administración de 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: HM Treasury & National Audit Office, *Good Practice Guide on Tackling External Fraud*, y HM Treasury, Londres, 2008, HM Treasury, *Tackling Internal Fraud*, Londres, 2011, y United States Government, "Do Not Pay List", <http://donotpay.treas.gov/>.

Fortalecer la presencia y el impacto de la auditoría interna en Coahuila

Para fortalecer la función de la auditoría interna y mejorar la eficacia de la gobernanza, la gestión de riesgos y los controles internos, la SEFIR podría verificar de manera gradual que todas las secretarías cuenten con un Órgano Interno de Control. Podría llevarse a cabo una evaluación de riesgos de corrupción y elaborarse una lista de prioridades para comenzar la asignación de Órganos Internos de Control primero a las secretarías que más los necesitan.

De conformidad con el Modelo de las Tres Líneas de Defensa (véase el Cuadro 4.1), los auditores internos proporcionan al órgano rector y a la alta administración una garantía completa con base en el mayor nivel de independencia y objetividad dentro de la institución. Por consiguiente, el Instituto de Auditores Internos define la auditoría interna como una “actividad independiente, de garantía objetiva y de consultoría diseñada para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a lograr sus objetivos al traer un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobernanza” (Institute of Internal Auditors, 2017a).

En Coahuila, la función de auditoría de las actividades gubernamentales y de contrataciones públicas está a cargo de la SEFIR, cuyo Reglamento Interior de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de cuentas del Estado de Coahuila de Zaragoza le da a su titular la responsabilidad de nombrar a los Órganos Internos de Control (OIC) dentro de las secretarías y dependencias de Coahuila, ante la propuesta de la Subsecretaría de Auditoría Gubernamental y Desarrollo Administrativo. Sin embargo, se encontró que solo algunas secretarías tienen OIC, en tanto que actualmente las actividades de auditoría para el resto de las secretarías las llevan a cabo de forma directa otras áreas, como los departamentos jurídicos y administrativos. Por tanto, se reduce el grado de rendición de cuentas en estas entidades en la medida en que la actividad de auditoría no la realiza personal especializado que cuente con responsabilidades y recursos para efectuarla de manera continua y en estrecha coordinación con la SEFIR. Además, en ambos casos, la entidad designa al personal pertinente, lo que genera el riesgo de que su actividad no se haga de manera independiente.

Para ofrecer una garantía más próxima a los altos funcionarios y apoyar mejor a las entidades en la implementación de su proceso de gestión de riesgos, la SEFIR podría implementar su Reglamento Interior y nombrar Órganos Internos de Control (OIC) diseñados de conformidad con el modelo establecido en el ámbito federal (véase el Recuadro 4.9). La creación de los OIC podría comenzar en algunas secretarías después de llevar a cabo una evaluación de riesgos. Por ejemplo, fuentes de noticias de Coahuila y la experiencia en otros países señalan que la salud y la infraestructura son dos áreas que están expuestas a diversos riesgos y en ellas podría integrarse primero estos órganos.

Recuadro 4.9. Órganos Internos de Control en el ámbito federal en México

El modelo actual de los Órganos Internos de Control (OIC) abarca cuatro áreas diferentes que incluyen auditoría interna, quejas, investigaciones y procedimientos disciplinarios, y evaluación del desempeño. Las disposiciones y funciones institucionales correspondientes se describen en los artículos 76 y 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y en el “Acuerdo por el que se adscribe 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 de la Federación* el 9 de diciembre de 2015.

Recuadro 4.9. **Órganos Internos de Control a niv en el ámbito el federal en México** (Cont.)

En relación con las funciones de auditoría, los OIC son responsables de: coadyuvar al funcionamiento del sistema de control; vigilar el cumplimiento de las normas de control interno; analizar y proponer normas y lineamientos para fortalecer el control interno de las instituciones donde estén designados; planear y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección; y dar seguimiento a las observaciones hechas durante las auditorías de la SFP.

Fuente: OECD (2017b) y SFP, Reglamento Interior (consulta más reciente: enero de 2017), www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/182651/21_RI_SFP_v_12012017_vf.pdf.

Considerando que tiene mayor competencia para llevar a cabo procedimientos administrativos en relación con infracciones no graves de servidores públicos dentro del SEAC, la SEFIR podría mejorar la función de la auditoría interna respecto a las investigaciones de fraude y corrupción al mejorar el profesionalismo y garantizar capacidades y recursos adecuados.

Los auditores internos deberían desempeñar un papel importante en la lucha contra la corrupción, aunque dicha responsabilidad debe limitarse a evaluar la situación existente y presentar propuestas para mejorar la gobernanza con el fin de promover los valores y principios éticos dentro de la entidad (Institute of Internal Auditors, 2017b). En especial, los auditores deberían actuar para identificar los indicadores de fraude y corrupción que pueden reconocerse en la mayoría de los procesos centrales de las empresas, con base en su experiencia técnica, juicio profesional y buen entendimiento de cómo se cometen los posibles actos de fraude y corrupción. La estrategia de auditoría debe centrarse en áreas y operaciones propensas al fraude y la corrupción al desarrollar indicadores eficaces de riesgo alto. En el Recuadro 4.10 se presenta un ejemplo del papel de la auditoría interna para combatir el fraude y la corrupción.

Recuadro 4.10. **Fraude y corrupción: el papel 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, gestión de riesgos y control. De esta manera, los auditores 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 eficacia 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.

Recuadro 4.10. **Fraude y corrupción: el papel de la auditoría interna** (Cont.)

- 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 solo 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 realizar 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 eficacia de la estrategia de riesgo de fraude y corrupción del organismo (por ejemplo, políticas, planes de respuesta, política de denuncias, códigos de conducta) y si estos 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 eficiencia de dicha estrategia.

Fuente: Reino Unido, HM Treasury, *Fraud and the Government Internal Auditor*, enero de 2012.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila de Zaragoza, la SEFIR es actualmente responsable de casos disciplinarios administrativos con base en los hallazgos de los auditores o en relación con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Sin embargo, las entrevistas realizadas durante la misión de investigación señalaron que la ejecución de las obligaciones vinculadas con la integridad en Coahuila parece estar limitada, debido a la falta de capacidad y experiencia para llevar a cabo las investigaciones. Esto se confirma por el hecho de que no se han impuesto sanciones en casos de conflicto de interés. Este desafío probablemente se vuelva más relevante en el futuro, ya que, en el contexto del proceso de reforma del SEAC, Coahuila tendrá que revisar su Ley de Responsabilidades. De manera similar al modelo federal adoptado en julio de 2016, esta ley aumentará la responsabilidad de la SEFIR para efectuar procedimientos administrativos respecto a infracciones administrativas no graves.

Considerando las limitaciones existentes y el incremento futuro de responsabilidades para sancionar infracciones de integridad, la SEFIR necesitará aumentar sus conocimientos y capacidad técnicos, así como asignar recursos adecuados y especialización para cumplir sus deberes. Respecto al desarrollo de capacidad y las necesidades de capacitación, también podría haber una política de certificación en el nivel estatal para profesionales de control interno y auditoría interna, de la mano de actividades de capacitación y desarrollo de capacidad. Análisis recientes y datos relevantes de América Latina y la región de Oriente Medio y el Norte de África documentan que hay un bajo porcentaje de profesionales que han obtenido certificaciones como la de Auditor Interno Certificado del IIA o Profesional Certificado en Auditoría Gubernamental (CGAP, por sus siglas en inglés).

Con el fin de solucionar los problemas de falta de especialización profesional y capacitación, Coahuila podría contemplar desarrollar módulos de capacitación personalizados en colaboración con la Red Estatal de Instructores, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) y gremios locales de profesionistas (es decir, contadores públicos, asociaciones y universidades). Además, Coahuila podría tomar en cuenta los

elementos clave del Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna de Canadá (IARD, por sus siglas en inglés) y el programa de Capacitación para Auditores Internos en el Sector Público (TIAPS, por sus siglas en inglés), que son dos enfoques diferentes para mejorar la capacidad y las habilidades de los auditores internos en los organismos públicos (véase el Recuadro 4.11).

Recuadro 4.11. **Profesionalización y desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna**

A. Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna de Canadá (Programa 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 el nombramiento de Auditor Interno Certificado (CIA, por sus siglas en inglés).
- Un plan de desarrollo diseñado para apoyar el éxito de los candidatos, incluidos 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

Los candidatos trabajarán bajo supervisión general, apoyando y realizando las tareas asignadas en cada una de las fases de una intervención, como miembros de un equipo de auditoría. Los equipos de auditoría suelen reportarle al director o titular de Auditoría Interna.

Los equipos de auditoría están diseñados para:

- Aportar a los directivos departamentales dictámenes sobre la eficacia 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 de Gestión de Recursos Humanos (HRMF) global de Auditoría Interna (IA)

El IA HRMF tiene como objetivo apoyar y habilitar a una comunidad de IA, 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 IA como profesionales que llevan a cabo un trabajo único, en el gobierno de Canadá, que agrega valor a sus organismos.

El Diccionario y Perfiles de Competencia de IA son los principales pilares de la administración basada en competencias (CBM, por sus siglas en inglés). 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. La CBM es la aplicación de un conjunto de competencias a la gestión de recursos humanos (es decir, plantilla, capacitación, gestión del desempeño y planeación de recursos humanos) para lograr excelencia en el desempeño y resultados que sean relevantes para los organismos.

Recuadro 4.11. **Profesionalización y desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna** (Cont.)

B. Capacitación para 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 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 privado.

Una de las maneras en que la 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. La 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.

La TIAPS está dirigida 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—, de los cuales todos, excepto el de Legislación y Tributación Nacional, fueron desarrollados por el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA, por sus siglas en inglés).

II. Desafíos

El mayor obstáculo para implementar la TIAPS es también su mayor fortaleza: la adaptación local del programa de contenidos. 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 evaluada 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, la TIAPS ofrece especializaciones. Estas, 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, por sus siglas en inglés), otorgada por la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA, por sus siglas en inglés)—, aunque hay planes para hacerlo en el mediano plazo.

El programa tampoco 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: Office of the Comptroller General of Canada: IARD Post-Secondary Recruitment, <https://emploisfp-psjobs.cfp-psc.gc.ca/psrs-srfp/applicant/page1800?poster=941922&toggleLanguage=en>; IARD Program, www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/job-emploi/ford-rpaf/benefitsiard-avantagesrpai-eng.asp; "Training for Internal Auditors in the Public Sector-An Alternative Approach for State Internal Auditors, Knowledge Showcases", Banco Asiático de Desarrollo, 2016.

Propuestas de acción

Coahuila tiene una secretaría responsable de la fiscalización y la rendición de cuentas (SEFIR), la cual se encarga de elaborar y supervisar políticas, normas y herramientas para control interno, gestión de riesgos y auditoría interna. Estas actividades deben llevarse a cabo dentro del marco que rige el sistema de control interno de Coahuila: la Norma General de Control Interno.

Si bien Coahuila ha implementado un marco de control interno, está padeciendo dificultades para integrarlo y aplicarlo, crear conciencia de este en todos los niveles del personal, crear un adecuado “clima en la cima” y evaluar y corregir los riesgos de fraude y corrupción. Para afrontar estos desafíos, la OCDE recomienda a Coahuila emprender las siguientes acciones:

Demostrar compromiso de alto nivel respecto a los objetivos de integridad y la gestión de riesgos

- Coahuila podría fortalecer sus normas y políticas con el fin de prestar mayor atención a la corrupción y el fraude, ya que ello se relaciona con la gestión de riesgos, y para aclarar cómo y cuándo llevar a cabo evaluaciones de riesgos.
- Coahuila podría fortalecer su “clima en la cima” y el compromiso de sus funcionarios de alto nivel con la integridad y con un entorno de control eficaz.

Resolver las brechas de implementación para una mejor gestión de riesgos

- La SEFIR podría ayudar a mejorar el sentido de apropiación y conciencia del sistema de control interno y gestión de riesgos por parte de los directivos, al implementar actividades para advertir de los enfoques basados en riesgos. También podría proponerse ofrecer mejores iniciativas de desarrollo de capacidades, orientación adicional y capacitación.
- La SEFIR podría hacer un mejor uso de los datos para identificar y atender riesgos de integridad, y, por tanto, mejorar la calidad de sus mapas de riesgo institucional y estrategias de mitigación. Podría desarrollar un plan de acción y aprovechar la Plataforma Digital Local que se implementará dentro del Sistema Estatal Anticorrupción, la cual permitirá la interconectividad de diversos conjuntos de datos.

Fortalecer la presencia y el impacto de la auditoría interna en Coahuila

- Para fortalecer la función de la auditoría interna y mejorar la eficacia de la gobernanza, la gestión de riesgos y los controles internos, la SEFIR podría verificar de manera gradual que todas las secretarías cuenten con un Órgano Interno de Control. Podría llevarse a cabo una evaluación de riesgos de corrupción y elaborarse una lista de prioridades para comenzar la asignación de Órganos Internos de Control primero a las secretarías que más los necesitan.
- Considerando que tiene mayor competencia para llevar a cabo procedimientos administrativos en relación con infracciones no graves de servidores públicos dentro del SEAC, la SEFIR podría mejorar la función de la auditoría interna respecto a las investigaciones de fraude y corrupción al mejorar el profesionalismo y garantizar capacidades y recursos adecuados.

Bibliografía

- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2004), *Enterprise Risk Management*.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013), *Internal Control-Integrated Framework*.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2011), *Guía para la administración del riesgo*, Bogotá, Colombia, www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba.
- EU Commission (2015), *Public Internal Control Systems in the European Union. Principles of Public Internal Control. Position Paper No. 1: Public Internal Control. An EU Approach*, Ref. 2015-1, <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>.
- IMCO/TM (2016), *Guía de Implementación para los Sistemas Locales Anticorrupción*, http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/ruta-de-implementacion-para-los-sistemas-locales-anticorrupcion/.
- INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>.
- Institute of Internal Auditors (2013), *The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, IIA's Position Paper, Altamonte Springs, Florida, Estados Unidos, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>.
- Institute of Internal Auditors (2017a), *Definition website*, www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/definition-of-internal-auditing/?search%C2%BCdefinition.
- Institute of Internal Auditors (2017b), *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF-Standards-2017.pdf>.
- INTOSAI (2013), *INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html.
- OECD (2017a), *Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>.
- OECD (2017c), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- OECD (2017d), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es>.
- OECD (2015), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en>.
- OECD (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>.
- Secretaría Transparencia de Colombia (2015), *Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción*, www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/guia-gestion-riesgo-anticorrupcion.pdf.

State of Victoria (2016), *Victorian Government Risk Management Framework. Practice Guide*, Melbourne, Australia, www.vmia.vic.gov.au/~media/internet/content-documents/risk/risk-tools/risk-management-guide/vmia-practice-guide.pdf.

U.S. GAO (2015), *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs*, Washington, GAO-15-593SP, www.gao.gov/products/GAO-15-593SP.

Capítulo 5

Aumentar la transparencia y la participación para una rendición de cuentas eficaz en Coahuila

En el presente capítulo se analizan el marco de transparencia de Coahuila y los mecanismos para propiciar la participación de las partes interesadas en el desarrollo e implementación de políticas públicas, y se evalúa el grado en que promueven la integridad, la rendición de cuentas y el interés público. Por un lado, aquí se reconocen las acciones recientes que permitieron establecer un marco institucional y legal sólido, pero también se subraya que la información y los datos producidos por las entidades públicas en Coahuila habrían permitido una mayor rendición de cuentas mediante herramientas de visualización y el uso de un portal único. Por otro lado, se estudia hasta qué grado se utilizan en la práctica los mecanismos existentes para fomentar la participación de las partes interesadas y se proponen medidas adicionales que Coahuila podría adoptar para mejorar el diálogo constructivo y monitorear el compromiso de las entidades públicas con la transparencia.

Introducción

Las instituciones abiertas y transparentes son esenciales para garantizar la rendición de cuentas en todas las etapas de la vida pública. Al poner la información al alcance del público y dar a las partes interesadas la posibilidad de contribuir a los procesos de toma de decisiones, no solo se permite a los ciudadanos vigilar la integridad de las instituciones públicas y desalentar actos de corrupción de funcionarios, sino que también se fortalecen los procesos democráticos y, con el tiempo, aumenta la confianza en las instituciones públicas.

Siendo la transparencia una condición necesaria, resulta insuficiente para garantizar una mayor rendición de cuentas, sobre todo si se limita a publicar información compleja sin herramientas para comprenderla ni mecanismos mediante los cuales las partes interesadas participen de manera eficaz con las instituciones públicas en el diseño del debate público y el proceso de toma de decisiones. En este sentido, un gobierno podría divulgar grandes cantidades de información y aun así seguir siendo poco claro, mientras que otros gobiernos podrían publicar un conjunto de información más limitado pero ser más responsables, ya que proporcionan herramientas para hacer accesible la información y promueven opciones para que las partes interesadas participen.

La idea de que los marcos de participación y transparencia tienen que diseñarse de modo que promuevan la rendición de cuentas también se refleja en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), en la cual se aconseja a los gobiernos promover la transparencia y la participación de las partes interesadas en todas las etapas del proceso político y el ciclo de políticas, y así impulsar la rendición de cuentas y el interés público. En el presente capítulo se evalúan el marco y las actividades emprendidas en este último contexto y, en particular, se revisa si fomentan de forma eficaz la transparencia y el gobierno abierto, y si facilitan el acceso de las partes interesadas al desarrollo e implementación de las políticas públicas.

Aprovechar la información y los datos para consolidar instituciones más responsables

En los últimos años, Coahuila ha desarrollado uno de los marcos de transparencia más avanzados entre las entidades federativas de México.

Gracias a una serie de reformas emprendidas en los últimos años, Coahuila ha desarrollado uno de los marcos legales más avanzados entre las entidades federativas de México en materia de transparencia. En 2015, Coahuila fue el primer estado en ajustar su marco legal a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la cual, entre otros logros, creó el Sistema Nacional de Transparencia. Este, de manera similar al Sistema Nacional Anticorrupción (véase el Capítulo 1), tiene la finalidad de coordinar a todas las instituciones en México para mejorar la transparencia en el país (véase el Recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. **El Sistema Nacional de Transparencia de México**

El Sistema Nacional de Transparencia es el mecanismo que organizará la coordinación, la colaboración y la promoción de esfuerzos entre todas las instituciones pertinentes de los tres órdenes de gobierno y en última instancia contribuirá a generar una mejor calidad, manejo y procesamiento de información. De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este mecanismo facilitará el conocimiento y la evaluación de la gestión pública, el acceso a la información pública, la difusión de una cultura de transparencia y su accesibilidad, así como una fiscalización y rendición de cuentas eficaces.

Conforme a esta ley, el Sistema Nacional de Transparencia cuenta con las siguientes instituciones integrantes:

- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que encabeza y coordina el sistema.
- Los organismos garantes del acceso a la información y la protección de datos personales en las entidades federativas (incluido el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, ICAI).
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- El Archivo General de la Nación.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El ICAI es el representante del estado de Coahuila en el Sistema Nacional de Transparencia; esta entidad forma parte del grupo de la región Norte del sistema, junto con los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

Fuente: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

En la entidad, la iniciativa para la transparencia la encabeza el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI), que es el organismo estatal que recibe el mandato de la Constitución de Coahuila para garantizar el derecho fundamental de todos los ciudadanos a compartir, investigar y solicitar información pública (artículo 7). En particular, la Constitución otorga al ICAI la rectoría en las siguientes áreas:

- Acceso a la información pública.
- Cultura de transparencia informativa.
- Datos personales.
- Realización de estadísticas, sondeos, encuestas o cualquier instrumento de opinión pública.

Creado en 2004, el ICAI cuenta con autonomía política, jurídica, administrativa, presupuestaria y financiera. El Congreso de Coahuila nombra a sus integrantes por mayoría de voto (al menos dos terceras partes de la asamblea) en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza (o Ley de Transparencia, cuya última reforma tuvo lugar en marzo de 2016), que también especifica sus actividades y las obligaciones de transparencia para todas las entidades del estado. Un Reglamento Interior rige la organización interna y el funcionamiento del ICAI.

La actual Ley de Transparencia obliga a los organismos públicos a dar a conocer más de 70 conjuntos de información acerca de la organización, su relación con otros actores y el marco legal (artículos 21, 22; 25-28; 30-38, y 43-47). Asimismo, estipula un mecanismo integral para acceder a la información de acuerdo con los siguientes aspectos:

- No existe una limitación temática para quienes pueden solicitar información.
- Están sujetas a la ley todos los poderes, entidades, y municipios del estado.
- Las excepciones al derecho de acceso a la información contemplan:
 - ❖ Los datos personales.
 - ❖ El orden público, el proceso judicial de un delito.
 - ❖ Cuando se pone en riesgo la salud o la seguridad de las personas.
 - ❖ Cuando se obstaculiza la recaudación de impuestos.
- Las excepciones solo aplican a aquellas partes de la información o documentos solicitados que se relacionen con los argumentos previos de rechazo.
- Las solicitudes pueden ser anónimas, orales o escritas.
- Puede haber un costo de por medio cuando el documento solicitado sobrepase las 20 páginas.
- El ICAI puede ser impugnado en caso de que las solicitudes sean rechazadas o ignoradas.

El nivel avanzado del marco legal de Coahuila se confirma ante las diversas clasificaciones nacionales que periódicamente evalúan diferentes aspectos de la actitud de las entidades federativas de México ante la transparencia. Esas clasificaciones sitúan a Coahuila entre las mejores entidades del país, con base en varios indicadores (véase el Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. **Coahuila en las clasificaciones nacionales de transparencia**

Indicador	Posición	Organización clasificadora
Acceso a la ley de información	1	FUNDAR/IDAIM (Índice del Derecho de Acceso a la Información en México)
Información del presupuesto	1	IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad)
Institución garante	1	CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas)
Cliente simulado	1	CIDE
Capacidades institucionales	1	CIDE
Estado transparente	3	CIDE
Marco legal	4	CIDE
Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información	5	Artículo 19 y México Infórmate
Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas	7	ARegional
Portal de Transparencia	13	CIDE

Fuente: Presentación del ICAI, julio de 2016; idaim.org.mx/.

Dado que Coahuila está diseñando políticas sobre gobierno abierto, podría aprovechar mejor los datos y la información que actualmente generan las entidades públicas al mejorar la socialización de datos y desarrollar herramientas de visualización en línea.

Una tendencia relativamente reciente que muchos países adoptan para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas consiste en poner sus datos a disposición del público y permitir la utilización, reutilización y libre distribución de conjuntos de datos a través del formato conocido como datos abiertos. La OCDE ha analizado ese fenómeno cada vez más importante y ha identificado el potencial de la extraordinaria cantidad de datos recabados por los gobiernos, lo que puede aumentar la transparencia y crear mayor conciencia, además de mejorar el desempeño, promover la participación ciudadana y mejorar la toma de decisiones de los gobiernos y las personas (Ubaldi, 2013).

En 2013, los países del G8 adoptaron una Carta de Datos Abiertos, la cual representa el primer instrumento internacional que guía la puesta en práctica de las estrategias de Datos Abiertos de Gobierno. La Carta define cinco principios (G8, 2013):

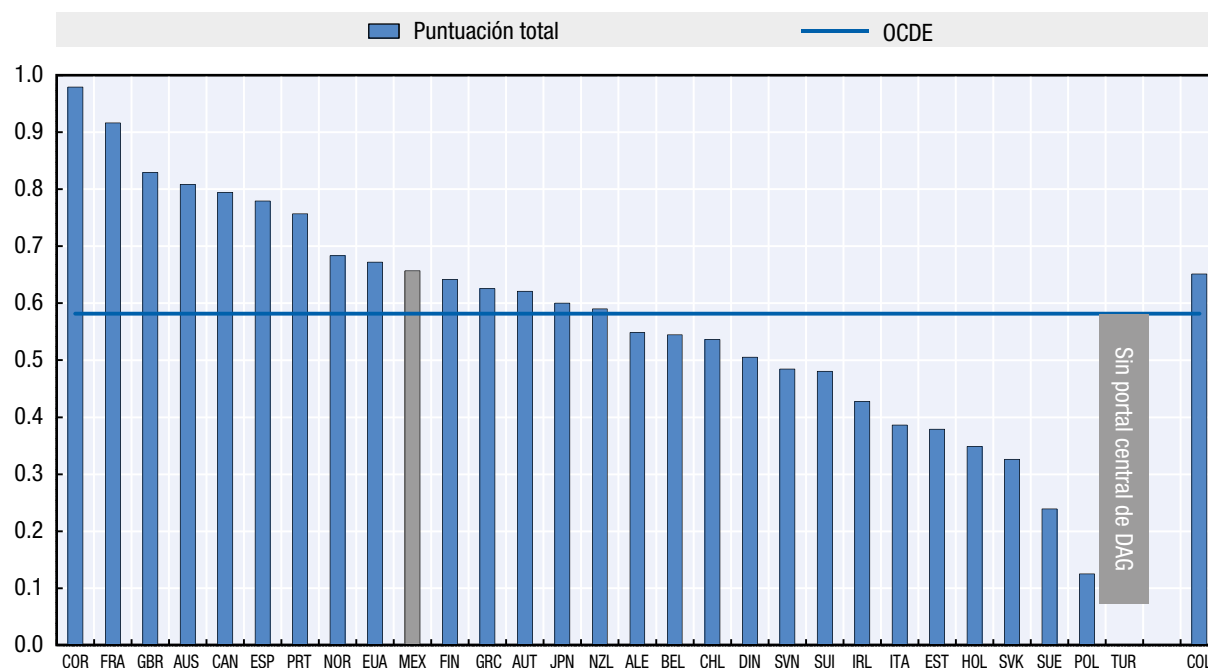
1. Datos abiertos por defecto.
2. Óptima calidad y cantidad de datos.
3. Datos reutilizables por todos.
4. Publicación de datos para una mejor gobernanza.
5. Publicación de datos para impulsar la innovación.

La OCDE desarrolló un Índice de Datos Abiertos de Gobierno piloto (Índice OURdata de la OCDE), que evalúa las iniciativas de los gobiernos para implementar los datos abiertos en tres dimensiones basadas en su metodología y estructuradas en torno a los siguientes principios de la Carta de Datos Abiertos del G7: 1) Disponibilidad de los datos en el portal nacional, 2) Accesibilidad de los datos en el portal nacional y 3) Apoyo de los gobiernos para la reutilización innovadora y la participación de las partes interesadas. Como se muestra en la Gráfica 5.1, México se sitúa por arriba de la media de la OCDE.

El Índice OURdata de la OCDE evalúa los esfuerzos de los gobiernos para implementar datos abiertos en tres áreas críticas: apertura, utilidad y reutilización de los datos de gobierno. Los datos para el índice se toman de países miembros y se centran en las acciones de los gobiernos para asegurar la disponibilidad y accesibilidad de los datos del sector público y para promover una mayor reutilización. El Índice se basa en la metodología de la OCDE y en las directrices de la Carta de Datos Abiertos del G8. En la gráfica 5.1 se muestra un índice compuesto donde 0 es el valor más bajo y 1 es el más alto.

Los países están cada vez más conscientes del potencial de los datos abiertos para fortalecer la integridad y combatir la corrupción. En especial, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a) hace un llamado a los gobiernos para consolidar la transparencia y la participación de las partes interesadas, “promoviendo la transparencia y un gobierno abierto, garantizando el libre acceso a la información y a los datos abiertos, además de respuestas oportunas a las solicitudes de información”. En 2015, el G20 adoptó seis Principios Anticorrupción de Datos Abiertos, los cuales identifican a estos como una herramienta para prevenir y combatir la corrupción en la medida en que orienten las actividades, decisiones y gastos del gobierno. Asimismo, incrementan la rendición de cuentas y posibilitan que los ciudadanos y el gobierno vigilen mejor el flujo y uso del dinero público dentro del país y más allá de las fronteras (véase el Recuadro 5.2).

Gráfica 5.1. Índice OURdata de la OCDE: Datos de Gobierno Abiertos, Útiles, Reutilizables, 2014*



*No están disponibles los datos para la República Checa, Hungría, Islandia, Israel y Luxemburgo.

Fuente: OECD (2016b), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es>.

Recuadro 5.2. Principios Anticorrupción de Datos Abiertos del G20

Principio 1: Abiertos por defecto

El acceso a la información se ha aceptado ampliamente como una herramienta para aumentar la transparencia y el combate a la corrupción. Los datos abiertos por defecto van un paso más adelante de la transparencia, ya que promueven la provisión de datos reutilizables desde su fuente, sin requerir solicitudes de información y aumentando el acceso equitativo para todos; al mismo tiempo, aseguran la protección necesaria de datos personales según las leyes y regulaciones con que ya cuentan los países del G20.

Principio 2: Oportunos y exhaustivos

El libre acceso a conjuntos de datos completos —exactos y oportunos; actualizados; publicados de manera desglosada; adecuadamente documentados y apegados a los estándares, metadatos y clasificadores acordados internacionalmente— es fundamental para incrementar el uso de datos como medio de combate a la corrupción. Esa apertura de datos permitirá entender mejor los procesos de gobierno y los resultados de políticas en tiempo real, en la medida de lo posible.

Principio 3: Accesibles y utilizables

El valor de los datos aumenta cuando se reducen las barreras de entrada innecesarias y se publican los datos en soluciones de ventanilla única, como los portales centrales de datos abiertos, ya que más personas y organizaciones pueden encontrarlos y utilizarlos para reducir la opacidad en las instituciones públicas.

Recuadro 5.2. Principios Anticorrupción de Datos Abiertos del G20 (Cont.)

Principio 4: Comparables e interoperables

Permitir la comparación y el seguimiento de los datos provenientes de numerosos sectores relacionados con la anticorrupción aumenta su potencial para comunicar resoluciones y retroalimentación entre los responsables de tomar decisiones y los ciudadanos.

Principio 5: Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana

Los datos abiertos empoderan a los ciudadanos y les permiten tomar en cuenta a las instituciones gubernamentales. Asimismo, pueden ayudarlos a entender, influir y participar directamente en los procesos de toma de decisiones y en el desarrollo de políticas públicas en apoyo de la integridad del sector público. Esto es de gran importancia para inspirar confianza y fortalecer la colaboración entre los gobiernos y todos los sectores de la sociedad.

Principio 6: Para el desarrollo incluyente y la innovación

Los datos abiertos, mediante una mayor transparencia e integridad, pueden impulsar más beneficios sociales y económicos, ya que aportan información práctica para construir instituciones eficaces, responsables y sensibles; tan solo esto puede impulsar la productividad económica y la eficacia de las operaciones de gobierno. Además, al tiempo que ayudan a prevenir la corrupción, los datos abiertos facilitan el desarrollo de nuevos conocimientos, modelos de negocio y estrategias de innovación digital a escala global.

Fuente: G20 (2015), G20 Anti-Corruption Open Data Principles.

El gobierno abierto es un tema emergente en la agenda política de Coahuila, cuyas instituciones generan cada vez más datos abiertos. Esto se ve reflejado en la Ley de Transparencia de Coahuila, que requiere que las entidades públicas den a conocer al público la información disponible en forma de datos abiertos y estipula obligaciones específicas de un gobierno abierto para mejorar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas (artículo 50). Además, contempla la creación de un Secretariado de Gobierno Abierto, encargado de fomentar las mejores prácticas para la participación ciudadana; cooperar en la implementación y la evaluación de la política digital de Coahuila en el ámbito de los datos abiertos, y elaborar indicadores específicos sobre temas de relevancia. El Secretariado Técnico Tripartita Local de Gobierno Abierto (STTLGA) se creó en 2015 y está integrado por el presidente del ICAI, el secretario de la SEFIR y un coordinador de cinco enlaces regionales que representan a la sociedad civil. En agosto de 2016, tras una amplia consulta pública en la que tomaron parte todas las regiones de la entidad, el STTLGA presentó el Plan de Acción de Gobierno Abierto para el Estado de Coahuila de Zaragoza 2016-2017, que estableció un número de compromisos y un calendario detallado para los entregables identificados (STTLGA, 2016).

A pesar de los notables esfuerzos que Coahuila ha realizado hasta ahora para poner en marcha un marco legal adecuado y hacer que las instituciones públicas den a conocer una cantidad significativa de datos e información, las entrevistas durante la misión de investigación en julio de 2016 revelaron que en realidad su uso es limitado. No obstante, el objetivo establecido de la iniciativa de datos abiertos, los ciudadanos no son los principales usuarios de los mecanismos de transparencia existentes. Este hecho despierta dudas sobre la eficacia de los datos respecto a la rendición de cuentas. Con el fin de sacar el mejor provecho a los datos que están generando las entidades públicas y posicionar la experiencia de Coahuila como mejor práctica en el ámbito internacional, esta entidad

federativa no solo debe crear bases de datos que los presenten en formatos desagregados para análisis y evaluación técnicos, según los principios de la Carta de Datos Abiertos del G8, sino que podría hacerlos más comprensibles presentándolos en un formato claro, agregado y simplificado. La visualización de datos no solo ayuda a que la información pública resulte más comprensible, sino que además estimula el interés público en áreas que comúnmente no son accesibles para las personas (HATVP, 2016).

En la práctica, con el fin de mejorar la socialización de datos y desarrollar herramientas de visualización en línea, Coahuila podría tomar en cuenta los proyectos y portales de datos abiertos que se han lanzado en otros países de la OCDE, como el de la ciudad de Montreal, Canadá (véase el Recuadro 5.3), donde es posible consultar todos sus contratos (*Vue sur les contrats*), o los portales que diseñó el gobierno italiano para acceder y monitorear datos relacionados con el gasto público (*SoldiPubblici*), proyectos de infraestructura (*Opencantieri*) y la Exposición Universal de Milán de 2015 (véase el Recuadro 5.4). Los últimos ejemplos también podrían considerarse para mejorar las acciones existentes encaminadas a hacer los datos abiertos amigables para el usuario y el ciudadano, como el Portal SITODEM (Sistema de Información y Transparencia de Obras para el Desarrollo Metropolitano [<http://sitodem.sefircoahuila.gob.mx/>]), que presenta diversas entradas de información útiles vinculadas al Sistema Integral de Inversión Pública, incluidos los nombres de las obras públicas aprobadas, su costo, el monto que ya se gastó, los departamentos responsables, los beneficiarios y los auditores. Sin embargo, este portal no asegura que la información esté disponible en tiempo real ni proporciona una visualización amigable para el usuario en cuanto a la evolución del proyecto ni los contratos relacionados (véase también el Capítulo 6).

Recuadro 5.3. **La plataforma “Vista de los Contratos” (*Vue sur les contrats*) de Montreal (Canadá)**

Tras una serie de escándalos de corrupción ocurridos a principios de la década de 2010, la ciudad de Montreal identificó la transparencia como un elemento decisivo en las medidas que tomó para mejorar la integridad y convertirse en una “ciudad inteligente”. En este contexto, en junio de 2015 lanzó la plataforma “Vista de los Contratos” (*Vue sur les contrats*), que permite hacer una consulta pública de los contratos celebrados por la ciudad. Es posible visualizarlos de forma intuitiva seleccionando diferentes criterios, como fechas, importes, tipologías, órgano que autorizó, área y palabra clave. De esta manera, la plataforma no solo proporciona información fácil de entender para el usuario medio, sino que también es un portal para que usuarios más especializados analicen y utilicen datos específicos con mayor detalle.

Fuente: HATVP (2016); sitio web de la ciudad de Montreal: <https://ville.montreal.qc.ca/vuesurlescontrats/>.

Recuadro 5.4. **Portales de datos abiertos con herramientas de visualización en Italia**

SoldiPubblici

La iniciativa SoldiPubblici ofrece datos abiertos y herramientas para visualizarlos respecto al gasto público en todos los niveles de gobierno, con el fin de aumentar la transparencia, mejorar la participación y proporcionar datos comparables a administradores. Su sitio web (<http://soldipubblici.gov.it/it/home>) incluye una herramienta de visualización interactiva que permite a los usuarios buscar y comparar datos de gasto público por área geográfica e institución.

Recuadro 5.4. **Portales de datos abiertos con herramientas de visualización en Italia** (Cont.)

Opencantieri

Opencantieri es un proyecto a cargo del Ministerio de Infraestructura y Transporte (*Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*, MIT) que proporciona información abierta, completa y actualizada sobre los proyectos públicos de infraestructura en curso. El sitio web de la plataforma contiene los datos disponibles y resúmenes, además de comentarios específicos sobre temas como financiamiento, costos, tiempos y retrasos. Toda la información es de acceso público y puede descargarse del sitio web de datos abiertos del MIT.

OpenExpo

OpenExpo fue el portal que se creó para la Exposición Universal de Milán de 2015. Abarca diversos temas sobre datos y transparencia e incluye las siguientes secciones:

- Por qué Open Expo
- Expo Barómetro
- Datos abiertos
- Expo2015 Obras
- Reporte
- Administración transparente
- Visite Expo
- Casos prácticos

En especial, la sección de “Datos abiertos” contiene todos los datos relacionados con la exposición. Pueden localizarse los conjuntos de datos mediante un motor de búsqueda que los filtra, o bien, navegando entre los conjuntos por etiqueta descriptiva. La licencia usada es Creative Commons–Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). El sitio web ofrece información completa sobre el formato de los datos y contiene una sección con ejemplos de reutilización del conjunto de datos de OpenExpo (disponibles solamente en italiano).

Fuente: Sitio web de SoldiPubblici: <http://soldipubblici.gov.it/it/home>; sitio web de Opencantieri: <http://opencantieri.mit.gov.it/>; sitio web de OpenExpo: <http://dati.openexpo2015.it/en>.

Al desarrollar herramientas de visualización de datos, Coahuila podría tomar en consideración los distintos niveles de alfabetización digital en el estado ya que esto último surgió como un desafío significativo durante las entrevistas de investigación, sobre todo en áreas rurales. De tal manera, las herramientas para hacer que la información y los datos sean más amigables y comprensibles pueden ir de la mano de iniciativas para crear conciencia y generar capacidad, ello con la finalidad de reducir la brecha digital y propiciar un uso eficaz de los datos abiertos, de acuerdo con los Principios Anticorrupción de Datos Abiertos del G20 (véase el Recuadro 5.2).

Con el fin de evitar brechas o duplicaciones y permitir que las personas y la sociedad civil tengan acceso completo a toda la información y los datos que producen las instituciones públicas, Coahuila podría considerar destinar un portal único para consultar y solicitar información.

El potencial de la transparencia como herramienta para aumentar la rendición de cuentas también depende de la accesibilidad de la información, es decir, cuán fácil

resulta para los ciudadanos obtener la información deseada. Si, por ejemplo, una institución libera una cantidad sustancial de información pero no queda claro dónde está publicada o cómo consultar cierta base de datos, se reduce la utilidad de la transparencia como herramienta para la rendición de cuentas. El G20 también subraya este problema, reconoce la importancia de hacer que los datos abiertos sean “fáciles de encontrar y accesibles”, e invita a los gobiernos a publicar datos abiertos en “portales centrales, o en formas que aumenten su accesibilidad, de modo que los usuarios puedan identificarlos y acceder a ellos fácilmente” (G20, 2015).

En Coahuila, la significativa cantidad de información generada por las entidades públicas puede consultarse o solicitarse a través de diversos sitios web:

- “Coahuila Transparente”: (<http://www.coahuilatransparente.gob.mx/>), que centraliza toda la información que publican las entidades públicas.
- El sitio web del ICAI: (<http://www.icaei.org.mx:8282/ipo/>), que proporciona enlaces a los sitios web de las entidades públicas que contienen la información que, conforme a la ley, podrá difundirse, así como el enlace al portal donde puede solicitarse la información.
- “Infomex Coahuila”: (<http://www.infocoahuila.org.mx/>), que es el sitio web a través del cual puede presentarse una solicitud de información.
- “Coahuila Todo Transparente”: (<http://www.coahuilatodotransparente.gob.mx/>), que es el portal de datos abiertos de Coahuila.
- El sitio web de la SEFIR: (<http://www.sefircoahuila.gob.mx/>), que al parecer también funciona como la “base de datos de las bases de datos”, ya que muestra el enlace a SITODEM y a otras bases de datos, como las referentes a las declaraciones patrimoniales de funcionarios y los informes presupuestarios del estado.

La existencia simultánea de varias plataformas para acceder a la información en Coahuila no permite que los posibles usuarios identifiquen claramente la principal fuente de información en el estado, lo que quizá los desanime para seguir buscando. Esto se confirma ante la relativamente baja calificación de Coahuila en el indicador Portal de Transparencia desarrollado por el CIDE (véase el Cuadro 5.1). Con el fin de motivar a la gente a acceder y usar la información y los datos públicos, Coahuila podría considerar tener un solo portal, como se sugiere en el Capítulo 6 en relación con las contrataciones públicas. Esto no solo permitiría una mejor comprensión y comunicabilidad en el punto de acceso a toda la información disponible, sino que también permitiría a las instituciones orientar sus esfuerzos a un solo portal, minimizando de esta manera los riesgos de brechas y duplicaciones, y ahorrando recursos necesarios para mantener actualizadas y relevantes las múltiples bases de datos y la información al mismo tiempo. En el diseño de una base de datos única y completa que contemple estas últimas características, Coahuila podría tomar en cuenta el modelo que adoptó España, que posee un portal de transparencia completo y amigable para el usuario, con un alto grado de utilización y reutilización de la información en coordinación con el portal central español de datos abiertos (www.datos.gob.es) (véase el Recuadro 5.5).

Recuadro 5.5. El Portal de la Transparencia de España

El Gobierno de España creó el Portal de la Transparencia, el cual está organizado en torno a los siguientes cuatro apartados principales:

- **Categorías.** Son cuatro en las que, a su vez, se divide la información (Institucional; Normativa; Contratos, convenios, subvenciones y bienes inmuebles; y Presupuestos, fiscalización e informes), las cuales a su vez contienen una buen número de subcategorías (por ejemplo, Retribuciones de altos cargos y Autorizaciones de actividad privada en altos cargos; Planes de objetivos; Ejecución presupuestaria e Informes de fiscalización; Normativa en elaboración, Normativa en vigor y Otras disposiciones; Contratos o información sobre contrataciones públicas; Subvenciones a partidos políticos, Subvenciones y Bienes inmuebles públicos).
- **Ministerios.**
- **Derecho de acceso a la información.** Aquí los usuarios pueden presentar solicitudes y consultar el estado de estas, así como recibir información estadística o consultar una guía de uso de la herramienta.
- **Gobierno Abierto y Participación Ciudadana.** En este apartado se proporciona información y un enlace para acceder a los datos de gobierno abierto y a las herramientas de participación ciudadana.

Además, el portal contiene secciones que dan un panorama completo de la información y los datos en España, incluida una sobre Comunidades Autónomas, con una lista de enlaces a bases de datos importantes, leyes e instituciones de cada región, y otra sobre Instituciones públicas, donde pueden encontrarse enlaces a portales de transparencia de instituciones que no pertenecen al Poder Ejecutivo, como el Congreso y el Tribunal Constitucional.

Fuente: Portal de la Transparencia de España, <http://transparencia.gob.es/>.

Aumentar la participación de las partes interesadas para promover la transparencia y el interés público

Aunque el marco legal de Coahuila ofrece herramientas para la participación y supervisión de las partes interesadas, estas no se han utilizado con periodicidad. Con el fin de mejorar su eficacia, podrían instaurarse mecanismos para crear mayor conciencia y posibilitar una participación dinámica de formas innovadoras e interactivas.

La transparencia, si bien es una condición necesaria, por sí sola no garantiza la supervisión ni la participación ciudadana eficaz. Los funcionarios y las instituciones son responsables ante el público no solo cuando sus actividades e información se sujetan al escrutinio de los ciudadanos, sino también cuando los ciudadanos y las partes interesadas tienen la posibilidad de participar en la vida pública y contribuir activamente al proceso de toma de decisiones.

Partiendo de experiencias y prácticas de diversos países, la OCDE encontró que la participación cívica mejora los resultados de las políticas de un gobierno, ya que este trabaja con ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresas y otros actores interesados para mejorar las políticas y la calidad de los servicios públicos (véase el recuadro 5.6). Más importante para el presente análisis es que la participación de las partes interesadas constituye una herramienta útil para permitir la integridad pública y

la rendición de cuentas eficaz, como se hace hincapié en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*, la cual invita a los gobiernos a otorgar “a todas las partes interesadas —en particular, al sector privado, la sociedad civil y las personas físicas— acceso al desarrollo e implementación de las políticas públicas” (OECD, 2017a). Como se mencionó en el Capítulo 1, la participación de los interesados es también esencial para adoptar un enfoque de sociedad en su conjunto respecto a la integridad pública, de ahí que deban diseñarse formas específicas de participación para involucrarlos en el desarrollo, actualización constante e implementación del sistema de integridad pública.

Recuadro 5.6. Principios rectores de la OCDE para la participación ciudadana en la formulación de políticas

La experiencia de los países de la OCDE indica que una formulación de políticas abierta e incluyente puede ayudar a los gobiernos a entender y responder mejor a las necesidades cambiantes de la sociedad, aprovechar ideas y recursos de la sociedad civil y el ámbito empresarial para afrontar los difíciles desafíos de política, disminuir costos y mejorar los resultados de las políticas, así como reducir las cargas administrativas derivadas de la implementación de políticas y la prestación de servicios.

De ahí que la OCDE haya elaborado un conjunto de principios rectores orientados a ayudar a los gobiernos a fortalecer un diseño de políticas abierto e incluyente como un medio para mejorar el desempeño de sus políticas y la prestación de servicios. A continuación se presenta un resumen de los principios:

1. **Compromiso:** En todos los niveles —políticos, altos funcionarios y servidores públicos— es necesario el liderazgo y un fuerte compromiso con la creación de políticas abiertas e incluyentes.
2. **Derechos:** Los derechos de los ciudadanos a la información, consulta y participación en la formulación de políticas deben tener fundamento en la ley. Es necesario establecer claramente las obligaciones del gobierno para responder a los ciudadanos. Con el fin de hacer valer estos derechos, resulta esencial crear disposiciones para llevar a cabo una supervisión independiente.
3. **Claridad:** Los objetivos de la información, consulta y participación ciudadana, y los límites en torno a las mismas, deben estar bien definidos. Deben quedar claras las funciones y responsabilidades de todas las partes involucradas. La información del gobierno deberá ser completa, objetiva, confiable, relevante y fácil de obtener y entender.
4. **Tiempo:** Se deberá iniciar la participación ciudadana, tan pronto como sea posible, en el proceso de las políticas y se deberá disponer del tiempo adecuado para que la consulta y la participación sean exitosas.
5. **Inclusión:** Todos los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y canales de acceso a la información; deben ser consultados y participar. Se requiere hacer todo esfuerzo razonable para involucrar a la mayor diversidad posible de personas.
6. **Recursos:** Se necesitan recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para lograr información, consultas y participación pública eficaces. Los funcionarios de gobierno deben tener acceso a las habilidades, guías y capacitación adecuadas, así como a una cultura organizacional que respalde las herramientas tanto tradicionales como en línea.

Recuadro 5.6. Principios rectores de la OCDE para la participación ciudadana en la formulación de políticas (Cont.)

- 7. Coordinación:** Las iniciativas para informar, consultar y hacer participar a la sociedad civil se coordinarán en todos los órdenes de gobierno, y dentro de cada uno, para asegurar la coherencia de las políticas, evitar duplicaciones y reducir el riesgo de “fatiga de consulta”.
- 8. Rendición de cuentas:** Los gobiernos tienen la obligación de informar a los participantes cómo usan los insumos recibidos mediante la consulta pública y la participación ciudadana.
- 9. Evaluación:** Los gobiernos necesitan evaluar su propio desempeño. Hacerlo de forma eficaz requerirá esfuerzos orientados a construir la demanda, capacidad, cultura y herramientas para evaluar la participación ciudadana.
- 10. Ciudadanía activa:** Las sociedades se benefician de una sociedad civil dinámica, y los gobiernos pueden facilitar el acceso a la información, alentar la participación, crear mayor conciencia, fortalecer la educación y las habilidades cívicas de los ciudadanos, y apoyar la generación de capacidades en las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los gobiernos necesitan explorar nuevos papeles para apoyar en forma eficaz la resolución autónoma de problemas por parte de los ciudadanos, las OSC y las empresas.

Al aumentar la participación ciudadana en la formulación de políticas, los funcionarios tendrían que asegurarse de que los procesos de participación cumplen con su propósito y ofrecen protección contra un posible conflicto de interés y captura de políticas (OECD, 2014). El tipo y el nivel de participación empleados para un tema en particular reflejará el objetivo de dicha participación. La naturaleza del esquema legislativo y el estilo regulatorio que se adopten afectará la naturaleza de la participación. Por ejemplo, los órganos consultivos pueden ser eficaces para proporcionar conocimientos de la industria o de la comunidad sobre cómo cambiar el comportamiento de manera más eficaz o anticipar los acontecimientos que pudieran garantizar un cambio (OECD, 2009). Pero, sin importar el estilo de participación que se elija, es necesario aumentar al máximo las oportunidades para aumentar el diálogo y el intercambio de datos con miras a garantizar una toma de decisiones informada e inspirar confianza en el sistema.

La participación no debe servir como herramienta para favorecer intereses particulares, pues ello comprometería la habilidad de los reguladores para alcanzar resultados más generales (OECD, 2014). Más bien, la participación tendría que ser incluyente (a menos que esto comprometa el resultado deseado) y transparente. La consulta incluyente permite que cualquier actor interesado, no solo los grupos representativos, contribuya a las propuestas o exprese su opinión, lo que genera confianza en que todos los puntos de vista son escuchados. De igual manera, la participación transparente conlleva documentar públicamente a quién se ha consultado y cuáles han sido sus observaciones, así como divulgar las respuestas del diseñador de políticas a los asuntos principales. Esto puede proteger al regulador de cualquier insinuación de captura o de falla por dejar de considerar todas las voces, y también brinda confianza en el proceso regulatorio.

Fuentes: OECD (2017b), *OECD Integrity Scan of Kazakhstan: Preventing Corruption for a Competitive Economy*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272880-en>; OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>; OECD (2014a), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.

En 2001, Coahuila adoptó la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que específicamente busca apoyar el derecho de los ciudadanos de la entidad a participar en la vida pública y a promover políticas para el desarrollo de

su comunidad. En este sentido, contiene un conjunto diverso de instrumentos para la participación y consulta ciudadanas (artículos 4-5):

- Plebiscito.
- Referendo.
- Iniciativa popular.
- Consulta popular.
- Colaboración comunitaria.
- Audiencia pública.
- Consejos de Participación Ciudadana.
- Consejos de Participación Comunitaria.

En la práctica, estos instrumentos rara vez se emplean, como lo señala Montemayor (2016), quien, después de presentar solicitudes de información a todas las instituciones pertinentes en Coahuila, encontró que en los últimos años se han organizado 149 audiencias públicas (2004-2016), mientras que se presentaron 12 proyectos de ley ante el Congreso (2004-2015) y siete al Ejecutivo (2012-2016, de 181). Por otra parte, las instituciones de Coahuila han adoptado diversas iniciativas para fomentar la participación de ciudadanos, jóvenes, universidades y ONG, la mayoría de las cuales consisten en actividades de monitoreo o de contraloría social (véase el Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. **Iniciativas de contraloría social en Coahuila**

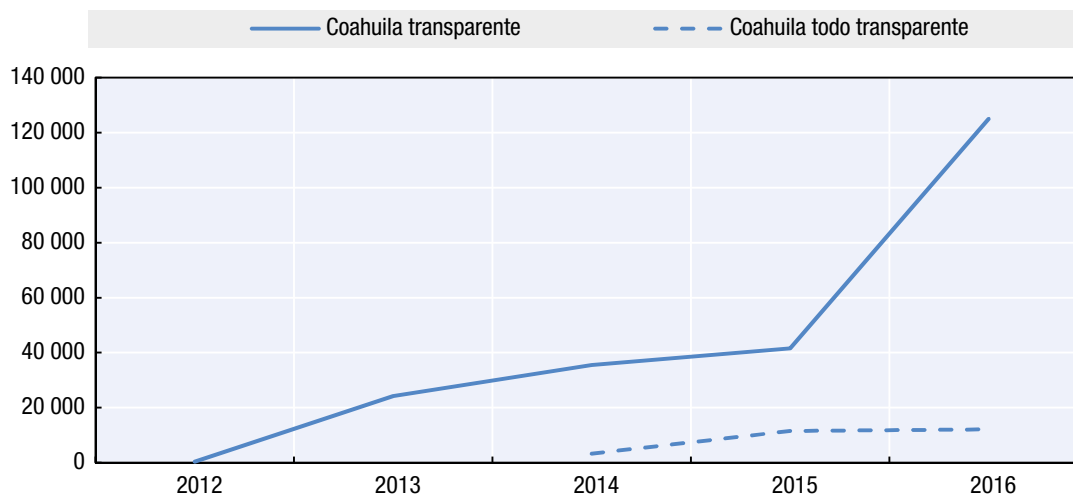
Iniciativa	Actores involucrados
Observatorio Ciudadano en Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje	Ciudadanos
Observatorio Ciudadano Vigilantes del Bosque Urbano	Niños y jóvenes
Observatorio Ciudadano para la Conservación del Arroyo Las Vacas	Jóvenes
Jornadas de Contraloría Social	Estudiantes y universidades
Concurso de Transparencia en Corto	Jóvenes
Concurso de Contraloría Social	Ciudadanos
Testigo Social en el Hospital General	Usuarios del hospital
Testigo Social en el Blindaje Electoral	Ciudadanos, ONG, universidades
Rally por la Transparencia	Estudiantes de universidad

Fuente: Presentación de la SEFIR, 6 de julio de 2016; <http://www.contraloriasocial.gob.mx/>.

Aunque las iniciativas mencionadas muestran que se han hecho grandes esfuerzos para fomentar la supervisión en la vida pública por parte de los actores interesados, el poco uso de los instrumentos institucionales para la participación ciudadana indica claramente que esta presenta un bajo nivel en el ámbito público de Coahuila, lo que a su vez revela el escaso aprovechamiento de los mecanismos de participación de las partes interesadas para promover la rendición de cuentas. Si se considera que cada vez aumenta más el uso de portales en línea para consultar y acceder a la información (véase la Gráfica 5.2), Coahuila podría recurrir a las TIC para fomentar la participación de la sociedad, tal

como lo ha hecho Colombia (véase el Recuadro 5.7), y facilitar la comprensión de las herramientas disponibles dedicando una sección específica de su futuro portal único a explicarlas y describirlas, de acuerdo con el ejemplo de España (véase el Recuadro 5.8).

Gráfica 5.2. **Visitas a los portales de transparencia en línea de Coahuila**



Fuente: Montemayor (2016) y SEFIR.

Recuadro 5.7. **La Urna de Cristal de Colombia**

La Urna de Cristal es la principal iniciativa del gobierno colombiano para impulsar su estrategia de transparencia y la participación de los ciudadanos a través de medios digitales. Desde su lanzamiento en octubre de 2010, la Urna de Cristal se ha consolidado como una plataforma multicanal, la cual integró canales de comunicación tradicionales, como radio y televisión, a canales digitales, como redes sociales, SMS y sitios web. A través de estos canales, los colombianos pueden conocer los resultados del gobierno, los avances y las iniciativas, hacer llegar sus inquietudes directamente a los órganos de gobierno, participar e interactuar en relación con asuntos de la administración estatal y los servicios públicos y las políticas, creando así una relación vinculante entre ciudadanos y un Estado verdaderamente comprometido con el servicio. Más de tres millones de colombianos han visitado el sitio web de la Urna de Cristal para consultar información del gobierno o para involucrarse en uno de los 28 ejercicios de participación o en las más de 300 campañas de concienciación que se llevaron a cabo en 2014, año en que los colombianos plantearon más de 50 000 preguntas. El equipo de la Urna de Cristal está a cargo, junto con el equipo de la estrategia Gobierno en Línea y el Ministerio de las TIC, de la puesta en marcha y la operación de la iniciativa.

Fuente: OECD (2014b), *Colombia: La implementación del buen gobierno*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es> y <http://www.oecd.org/gov/colombia-urna-cristal.pdf>.

Recuadro 5.8. **Participación pública en proyectos normativos en España**

La mayoría de los ministerios de España proporcionan un canal para que los ciudadanos participen en sus procesos de toma de decisiones. El objetivo de estos mecanismos es recabar las opiniones de ciudadanos y organizaciones interesadas antes del proceso de elaboración de normas, así como recibir comentarios sobre normativas en elaboración por parte de los directamente involucrados. Luego entonces, existen dos modalidades de participación:

- Consulta pública previa. Tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo.
- Audiencia e información pública. Tiene por objeto recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o por medio de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades.

Si bien la lista de instrumentos sujetos a estos últimos procedimientos está disponible en los sitios web de los ministerios, el Portal de la Transparencia de España contiene una sección claramente identificable sobre Participación Ciudadana, la cual presenta las herramientas disponibles y los enlaces para todas las páginas pertinentes de los ministerios.

Fuente: Portal de la Transparencia de España, sección de Participación Ciudadana: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/GobiernoParticipacion/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html; Ley 39/2015 y Ley 50/1997.

Coahuila podría hacer que su marco de transparencia sea más receptivo a la sociedad al poner en marcha mecanismos que mejoren la participación de las partes interesadas mediante un enfoque impulsado por la demanda basado en el diálogo, la consulta, la colaboración de datos y la interoperabilidad.

El marco institucional y legal de transparencia de Coahuila ha evolucionado significativamente en los últimos años, creando las bases para un sistema público transparente. Sin embargo, las tipologías de la información de interés, así como la accesibilidad y disponibilidad de datos, con el paso del tiempo cambian según la evolución del contexto socioeconómico y los avances tecnológicos. Además, las instituciones públicas no siempre son conscientes de los datos que más interesan a las personas ni de la forma en que sirven al interés público. Por ende, la importancia de los marcos y las plataformas de transparencia depende mucho de su dinamismo y capacidad de evolucionar junto con los avances tecnológicos y las necesidades sociales.

Las instituciones en Coahuila están plenamente conscientes de la necesidad de mantener actualizado el marco legal; de hecho, la Ley de Transparencia, promulgada en 2003, se ha modificado varias veces desde entonces (en 2008, 2012, 2014, 2015 y 2016). A lo largo de los años, por ejemplo, las categorías de información general que todas las entidades públicas dan a conocer aumentó de 19 a 101 (Montemayor, 2016). De igual manera, algunos sitios web y portales han creado secciones para recibir comentarios o hacer propuestas; tal es el caso del sitio web del Foro del ICAI y la sección “Observador Ciudadano” del portal Coahuila Todo Transparente. Sin embargo, el primero contiene apenas algunos comentarios antiguos y el segundo solo muestra fotografías o videos que los usuarios han subido con comentarios referentes a actos indebidos de funcionarios o problemas en los edificios públicos.

Dada la importancia de que las partes interesadas intervengan en la determinación de los datos más importantes y prioritarios para promover la integridad pública (HATVP, 2016), Coahuila podría establecer mecanismos adicionales para permitir a los interesados contribuir eficazmente a generar un marco y un entorno dinámicos de transparencia. Por otro lado, las instituciones pertinentes y los actores sociales podrían reunirse de manera periódica para identificar tipologías de información que posiblemente mejoren la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas. Considerando la inclusión y la diversidad de actores representados en el Secretariado de Gobierno Abierto, esto podría tener lugar en dicho contexto. En seguida, el ICAI —en el que recae el mandato legal de presentar proyectos de ley en el ámbito de la transparencia, de conformidad con el artículo 59(7) de la Constitución de Coahuila— podría presentar una iniciativa al Congreso de Coahuila para modificar o aplicar obligaciones ya estipuladas en el marco legal en vigor. Por otra parte, Coahuila podría considerar crear una plataforma sencilla y amigable para el usuario a través de la cual se presenten ideas sobre transparencia, tal como se hace en Colombia, y aprovechar más su plataforma de datos abiertos, permitiendo a los usuarios enriquecerla con nuevos conjuntos de datos, con base en los ejemplos de Francia y Finlandia (véase el Recuadro 5.9). Asimismo, Coahuila podría asegurar la disponibilidad, calidad e interoperabilidad de los conjuntos de datos públicos, prerequisites básicos para que los datos abiertos “desempeñen un papel central en el desmantelamiento de redes de corrupción” (Open Data Charter, 2016).

Recuadro 5.9. **Mecanismos de participación ciudadana para mejorar los portales de transparencia y datos abiertos**

Chile

El Consejo para la Transparencia de Chile desarrolló la plataforma “Ideas.Info: Tus ideas en Transparencia” para mejorar la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos mediante sus visiones e ideas, y para facilitar el derecho de toda persona a presentar peticiones a la autoridad. Para este propósito, a los ciudadanos se les invita a hacer propuestas —en forma de buenas prácticas o mejoras legislativas— dentro del ámbito de acción del Consejo para la Transparencia, así como asuntos de interés público en general. Si las peticiones se aceptan, se hacen públicas; entonces otros usuarios pueden discutir las abiertamente y apoyarlas. Una vez que la petición consigue mil firmas de apoyo, el director general del Consejo emitirá un pronunciamiento oficial sobre la materia en cuestión.

Francia

El portal nacional de Francia para datos abiertos permite a los prosumidores de datos subir directamente nuevos conjuntos de datos. Para publicar datos abiertos (conjuntos de datos, APIs, etcétera), a los proveedores de datos se les pide llenar una forma en línea que recaba información sobre licencia de datos, granularidad y una descripción del contenido de los datos en general, entre otros aspectos. El portal francés de datos abiertos también permite a los prosumidores de datos publicar y mostrar ejemplos de reutilización de datos abiertos (sean DAG o no), y monitorear el uso de los conjuntos de datos que publican. Además, el gobierno francés aprovechó el portal para lanzar el proyecto Base Adresse Nationale (Base Nacional de Direcciones), una iniciativa de colaboración entre múltiples partes interesadas que convoca a crear una base de datos nacional única de direcciones, la cual se alimenta con las aportaciones de datos de organizaciones privadas, públicas y sin fines de lucro.

Recuadro 5.9. Mecanismos de participación ciudadana para mejorar los portales de transparencia y datos abiertos (Cont.)

Finlandia

En Finlandia, el portal nacional de datos abiertos ha sido habilitado como una plataforma en la que los ciudadanos pueden publicar datos abiertos y herramientas de interoperabilidad (a saber, lineamientos para facilitar la interacción entre los conjuntos de datos de los usuarios y otros formatos de datos o plataformas). Los usuarios tienen que registrarse en el portal para poder publicar conjuntos de datos. Tal como ocurre en Francia, para subir datos abiertos al portal finlandés es necesario llenar una forma en línea en la cual los usuarios pueden dar una descripción detallada de los datos. Esta descripción incluye, por ejemplo, información sobre el modelo de licencia de los datos (es decir, Creative Commons) y el plazo de validez de estos. Los usuarios también pueden acceder a los perfiles de otros usuarios a través del portal, seguir su actividad y explorar los conjuntos de datos que han publicado. El portal también permite a los usuarios suscribirse a determinadas organizaciones para recibir avisos sobre nuevos conjuntos de datos, comentarios, etcétera.

Fuentes: Portal "Ideas.Info", www.ideasinfo.cl/Peticion/Inicio.aspx; OECD (2016a), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>; www.data.gouv.fr/fr/; www.avoindata.fi.

Coahuila podría mejorar la supervisión de los compromisos de transparencia de sus instituciones al desarrollar un índice fácilmente accesible que mida el cumplimiento y la implementación por parte de las instituciones estatales y municipales.

La participación de las partes interesadas para mejorar la transparencia y el interés público no solo tiene lugar por la vía de procesos y mecanismos consultivos directos, sino que también puede lograrse mediante mecanismos públicos que permitan supervisar y monitorear el compromiso de las instituciones públicas con la apertura y la transparencia. El valor de desarrollar puntos de referencia e indicadores del nivel de implementación, como señala la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* (OECD, 2017a), puede aplicarse también en el ámbito de la transparencia, donde las actualizaciones y los desarrollos constantes que se destacaron en la sección previa requieren de un enfoque receptivo por parte de las entidades públicas.

Una herramienta útil que Coahuila podría emplear para favorecer el monitoreo de las partes interesadas es crear un índice de transparencia que ofrezca evidencia fácilmente accesible y visualización de las mejoras alcanzadas al implementar el marco correspondiente y, al mismo tiempo, señale las buenas prácticas y las áreas e instituciones débiles en que se necesita hacer mayores esfuerzos. Esto podría ser particularmente eficaz en el contexto mexicano, donde las clasificaciones tienen gran visibilidad y, por tanto, brindan incentivos para que las administraciones mejoren con el paso de los años. Por otra parte, considerando el enfoque legalista que surgió frecuentemente durante las entrevistas de la misión de investigación, ese índice podría diseñarse con cuidado para evitar que sea un instrumento "automático" que no consigne el nivel real de implementación y se convierta en un mero trámite de cumplimiento.

En Coahuila, el ICAI se encarga de medir el grado en que las entidades públicas cumplen con las obligaciones de transparencia y también de hacer públicos los resultados correspondientes de conformidad con los artículos 18 y 34(7) de la Ley de Transparencia. Aunque el ICAI lleva a cabo dicha labor de forma trimestral, acceder a los resultados

correspondientes no es sencillo, ya que para encontrarlos hay que buscar las subcarpetas de la página de obligaciones de transparencia del ICAI (información pública de oficio) [www.icaei.org.mx/]. Además, la información se proporciona mediante presentaciones de Power Point, sin posibilidad alguna de utilizar los datos o hacer comparaciones personalizadas entre instituciones y a lo largo del tiempo. De tal modo, Coahuila podría aprovechar los datos que ya se están recabando y mejorar su socialización creando un índice de transparencia, el cual sea ampliamente público y de fácil acceso. Además, podría ofrecer herramientas de visualización y opciones de personalización, así como incluir indicadores no solo relacionados con el cumplimiento de la Ley de Transparencia, sino también con su implementación y eficacia. En este contexto, Coahuila podría considerar el ejemplo de Transparencia Internacional de la República Eslovaca, que elabora periódicamente Índices de Gobierno Abierto Local (*Otvorená samospráva*), con los cuales evalúa el nivel de transparencia en las regiones y los municipios eslovacos. Aunque estos abordan la transparencia en un sentido amplio, constituyen una valiosa referencia para Coahuila en tanto que se ocupan de entidades subnacionales (incluidos los municipios), contemplan varios indicadores y presentan gráficas y herramientas de visualización para entender, evaluar y comparar las calificaciones de una forma clara, personalizable e interactiva (véase el Recuadro 5.10).

Recuadro 5.10. Índices de transparencia local para las regiones y municipios de la República Eslovaca

Transparencia Internacional de la República Eslovaca (TIS) produce los Índices de Gobierno Abierto Local para evaluar el nivel de transparencia en las 8 regiones y 100 municipios más grandes de ese país. Para ello, otorga una calificación (que va desde A+ hasta F) y elabora clasificaciones, que los usuarios también pueden personalizar. En especial, las dos clasificaciones más recientes evalúan las diferentes áreas de política basándose en diversas fuentes.

	REGIONES [Autogobierno Abierto: Regiones 2015]	CIUDADES [Gobierno Abierto Local 2014]
AREAS DE POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> ● Acceso a la información ● Finanzas y contratación pública ● Ética profesional y conflicto de interés ● Ventas y arrendamiento de la propiedad pública ● Recursos humanos ● Empresas, organizaciones e inversiones municipales ● Participación ciudadana ● Medios de comunicación ● Subsidios ● Servicios sociales ● Política de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> ● Acceso a la política de información ● Política de participación ciudadana ● Política de contratación pública ● Política de ventas y arrendamiento de la propiedad pública ● Elaboración del presupuesto ● Política de subsidios ● Vivienda y servicios sociales ● Recursos humanos ● Ética profesional y conflictos de interés ● Política de uso de suelo y construcción ● Empresas e inversiones municipales
FUENTE DE EVALUACIÓN DE DATOS	<ul style="list-style-type: none"> ● Calidad de la información del sitio web de la región ● Respuestas a las solicitudes sobre la Ley de Libertad de Información (211/2000) llenadas por Transparencia ● Respuestas a las solicitudes de la Ley de Libertad de Información (211/2000) llenadas por colaboradores de Transparencia (“comprador misterioso”) ● Datos del portal <i>tender.sme.sk</i> ● Información de los medios impresos de las regiones ● Información de los perfiles de Facebook de las regiones ● Respuesta del contralor en jefe ● Respuesta del presidente de la región 	<ul style="list-style-type: none"> ● Calidad de la información del sitio web municipal ● Respuestas a las solicitudes de la Ley de Libertad de Información (211/2000) hechas por TIS ● Respuestas a las solicitudes de la Ley de Libertad de Información (211/2000) hechas de forma no oficial por TIS, por medio de un tercero ● Datos del sitio web de la Oficina de Contrataciones Públicas y del sitio <i>tender.sme.sk</i>

Fuente: <http://samosprava.transparency.sk/>.

Propuestas de acción

El avanzado marco de transparencia desarrollado en los últimos años ha sentado las bases para conformar un sector público abierto en Coahuila. Con el fin de aprovechar esos esfuerzos en aras de una rendición de cuentas eficaz, la OCDE recomienda a Coahuila considerar emprender las siguientes acciones en el ámbito de la transparencia y la participación de las partes interesadas:

Aprovechar la información y los datos para consolidar instituciones más responsables

- Dado que Coahuila está diseñando políticas sobre gobierno abierto, podría aprovechar mejor los datos y la información que actualmente generan las entidades públicas al mejorar la socialización de datos y desarrollar herramientas de visualización en línea.
- Con el fin de evitar brechas o duplicaciones y permitir que las personas y la sociedad civil tengan acceso completo a toda la información y los datos que producen las instituciones públicas, Coahuila podría considerar destinar un portal único para consultar y solicitar información.

Aumentar la participación de las partes interesadas para promover la transparencia y el interés público

- Aunque el marco legal de Coahuila ofrece herramientas para la participación y supervisión de las partes interesadas, en el pasado no se han utilizado con periodicidad. Con el fin de mejorar su eficacia, podrían instaurarse mecanismos para crear mayor conciencia y posibilitar una participación dinámica de formas innovadoras e interactivas.
- Coahuila podría hacer que su marco de transparencia sea más receptivo a la sociedad al poner en marcha mecanismos que mejoren la participación de las partes interesadas mediante un enfoque impulsado por la demanda basado en el diálogo, la consulta, la colaboración de datos y la interoperabilidad.
- Coahuila podría mejorar la supervisión de los compromisos de transparencia de sus instituciones al desarrollar un índice fácilmente accesible que mida el cumplimiento y la implementación por parte de las instituciones estatales y municipales.

Bibliografía

- G20 (2015), G20 Anti-Corruption Open Data Principles, <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.
- G8 (2013), G8 Open Data Charter and Technical Annex, <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>.
- HATVP (2016), “Open Data & Intégrité Publique. Les Technologies Numériques au Service d’une Démocratie Exemplaire”, <http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Open-data-integrite-publique.pdf>.
- Montemayor (2016), *La Política de Transparencia y Gobierno Abierto para impulsar la Participación Ciudadana y desarrollar la Gobernanza en el estado de Coahuila de Zaragoza*, tesis de maestría, Universidad de Vigo.
- OECD (2017a), *Recomendación del consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OECD (2017b), *OECD Integrity Scan of Kazakhstan: Preventing Corruption for a Competitive Economy*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272880-en>.
- OECD (2016a), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en>.
- OECD (2016b), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es>.
- OECD (2014a), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>.
- OECD (2014b), *Colombia: La implementación del buen gobierno*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>.
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- Open Data Charter (2016), *Anticorruption Open Data Package*, <https://opendatacharter.net/resource/anticorruption-open-data-package/>.
- STTLGA (2016), *Plan de acción de Gobierno Abierto para el Estado de Coahuila de Zaragoza 2016-2017*, Secretariado Técnico de Gobierno Abierto, www.resi.org.mx/icainew_f/images/MICROSITIO%20GA/2016/docs/PAL.pdf.
- Ubaldi (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 22, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.

Capítulo 6

Contratación pública en Coahuila: salvaguardar la integridad y el valor por el dinero

De acuerdo con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, en este capítulo se evalúa si Coahuila ha desarrollado e implementado normas generales eficaces para los procedimientos de contratación pública, así como herramientas específicas de gestión de riesgos en la contratación, con el fin de preservar la integridad en este ámbito. En especial, se revisan iniciativas recientes, como el Código de Conducta y el Manifiesto de No Conflicto de Intereses para proveedores. Se describen las acciones emprendidas hasta ahora para promover una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil. También se analiza de qué manera intervienen las partes interesadas externas en el sistema de contratación pública, con miras a incrementar su transparencia e integridad. Por último, se estudian los niveles de transparencia de los procesos de contratación pública y la aplicación de soluciones de contratación electrónica.

Introducción: riesgos de corrupción en la contratación pública

No todos los cargos y actividades en el sector público son similares en cuanto a los posibles riesgos para la integridad. Algunos sectores o funcionarios —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 un área particularmente vulnerable a las violaciones de la integridad, debido a la alta complejidad de sus 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. Tan solo en 2013, por ejemplo, se estima que los países de la OCDE gastaron cerca de 12% del PIB y de 29% de los gastos gubernamentales, en contratación pública, estimadas en alrededor de 4.2 miles de millones de euros (OECD, 2015d). Puede haber prácticas no éticas en todas las etapas del ciclo de contratación pública; sin embargo, cada etapa puede ser propensa a hallazgos específicos de riesgos para la integridad (véase el Cuadro 6.1).

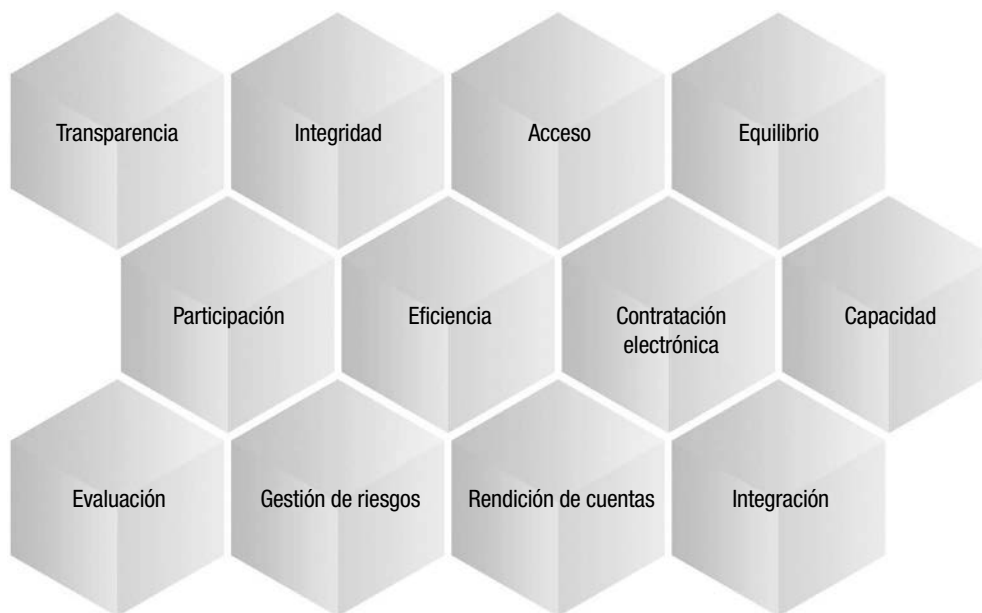
La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública (2015a)*, que contempla 12 principios integrados (véanse la Gráfica 6.1 y el Recuadro 6.1), busca atender esos riesgos y propone adoptar algunas medidas básicas para asegurar la integridad en el sistema de contratación pública y combatir la corrupción relacionada con sus procesos. En el presente capítulo se analizan las fortalezas y debilidades del marco de contratación pública del estado de Coahuila de Zaragoza, con base en la *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública*, y se estudia hasta qué grado dicho marco identifica y corrige los riesgos de corrupción intrínsecos. Este capítulo se divide en tres secciones que abarcan varios principios de la Recomendación de la OCDE, entre ellos integridad, transparencia y participación (para mayor información, véase el Anexo 1): (1) Preservar la integridad pública mediante normas generales de conducta y herramientas específicas de gestión de riesgos en la contratación pública; (2) Fomentar una cultura de integridad entre funcionarios de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil; (3) Aumentar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública.

Cuadro 6.1. **Riesgos de corrupción relacionados con las diferentes etapas del ciclo de contratación pública**

Etapa de prelicitación	Evaluación de necesidades y análisis de mercado	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de evaluación adecuada de las necesidades ● Influencia de agentes externos en las decisiones oficiales
	Planeación y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> ● Acuerdo informal sobre contratos ● Insuficiente planeación de la contratación ● Contratación no ajustada al proceso global de toma de decisiones de inversión ● Falta de presupuesto realista o deficiencia en el presupuesto
	Desarrollo de especificaciones o requisitos	<ul style="list-style-type: none"> ● Las especificaciones técnicas se hacen a la medida de una empresa específica ● Los criterios de selección no se definen objetivamente ni se establecen de antemano ● Se solicitan muestras innecesarias de bienes y servicios ● Compra de información acerca de especificaciones del proyecto
	Elección del procedimiento de contratación pública	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos ● Abuso de procedimientos no competitivos basándose en excepciones legales: partición de contratos, abuso de extrema urgencia, modificaciones no respaldadas
Etapa de licitación	Solicitud de propuesta / oferta	<ul style="list-style-type: none"> ● Ausencia de aviso público de la invitación a ofertar ● No se anuncian los criterios de evaluación y de adjudicación ● La información sobre contratación no se divulga ni se da a conocer
	Presentación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de competencia o casos de licitación colusoria (licitadores encubiertos, supresión de ofertas, rotación de ofertas, asignación de mercado)
	Evaluación de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> ● Conflictos de interés y corrupción en el proceso de evaluación, por medio de: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Familiaridad con los oferentes, con el tiempo ❖ Intereses personales, como regalos o empleo futuro o adicional ❖ No se aplica con eficacia el “principio de los cuatro ojos”
	Adjudicación de contratos	<ul style="list-style-type: none"> ● Los proveedores no revelan ni el costo exacto ni los datos de precios en sus propuestas lo que genera un aumento del precio del contrato (es decir, alzas en las facturas, exceso de aprovisionamiento a canales de distribución) ● Conflictos de interés y corrupción en el proceso de aprobación (es decir, no hay una separación efectiva de autoridades financieras, contractuales y del proyecto) ● Falta de acceso a los registros del procedimiento
Etapa postadjudicación	Gestión y desempeño de contratos	<ul style="list-style-type: none"> ● Abusos de proveedores en la ejecución del contrato, en particular en lo referente a calidad, precio y tiempo: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Cambio sustancial en las condiciones contractuales para permitir más tiempo o precios más altos para el licitante ❖ Sustitución de productos o trabajo subestándar o servicios que no cumplen con las especificaciones del contrato ❖ Robo de activos nuevos, antes de la entrega al usuario final o antes de ser registrados ❖ Supervisión deficiente de los servidores públicos o colusión entre contratistas y funcionarios supervisores ❖ Los subcontratistas y socios se escogen de manera poco transparente y no se les exige rendición de cuentas
	Planeación y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> ● Separación deficiente de las funciones financieras y/o falta de supervisión de los servidores públicos, lo que genera: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Contabilidad falsa y asignación de costos inadecuada o migración de costos entre contratos ❖ Pago tardío de facturas ● Facturación falsa, o duplicada, de bienes y servicios no proporcionados, y por derecho provisional a pagos anticipados

Fuente: OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Gráfica 6.1. **Los 12 principios integrados de la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública**



Fuente: OECD (2015a), *OCDE Recomendación del consejo sobre contratación pública*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (consultado el 24 de agosto de 2017).

Recuadro 6.1. **Contribución de los 12 principios de la Recomendación de la OCDE para Combatir la Corrupción**

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.

Integridad: Para prevenir el fraude y el robo, se requiere una gestión eficaz de los conflictos de interés en el servicio público y en el empleo posterior a este, que puedan provocar situaciones de influencia indebida y de “captura”.

Acceso: El acceso a oportunidades de contratación para posibles competidores de todos los tamaños, así como el uso limitado de excepciones a la licitación competitiva (adjudicaciones directas, procedimientos acelerados, etcétera), incrementan la competencia y disminuyen los riesgos de corrupción.

Equilibrio: La contratación pública puede utilizarse 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.

Participación: La participación, incluida la oferta de oportunidades de participación directa de las partes interesadas externas pertinentes en el sistema de contratación, aumenta la transparencia y la integridad, y reduce los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública.

Eficiencia: La eficiencia, mediante la reducción de desperdicios, reduce la vulnerabilidad a la corrupción, puesto que permite que los fondos se contabilicen mejor y se destinen a los usos previstos.

Contratación electrónica: Las herramientas de contratación electrónica facilitan el acceso a las licitaciones públicas y mejoran la transparencia de los procesos de contratación pública, al

Recuadro 6.1. **Contribución de los 12 principios de la Recomendación de la OCDE para Combatir la Corrupción** (Cont.)

igual que la rendición de cuentas de los funcionarios involucrados, lo que contribuye a mitigar los riesgos de corrupción.

Capacidad: Los funcionarios de contratación más capaces están en mejores condiciones de cumplir con los procedimientos y garantizar que se apliquen de forma equitativa y con eficacia, para evitar la corrupción.

Evaluación: La recopilación de información sistemática, actualizada y confiable, y el uso de datos sobre contrataciones previas, pueden facilitar la identificación de casos de corrupción y colusión.

Gestión de riesgos: Los sistemas de gestión de riesgos contribuyen a identificar y a atender las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación pública, incluidos los riesgos de fraude, mal uso de fondos público o corrupción.

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 se utilizan adecuadamente, los sistemas de denuncia también refuerzan las estrategias de gestión de riesgos y contribuyen a construir una cultura de integridad entre los funcionarios de contratación.

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 (2015a), OCDE Recomendación del consejo sobre contratación pública, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

Preservar la integridad pública mediante normas generales de conducta y herramientas específicas de gestión de riesgos en la contratación pública

El sistema de contratación pública de Coahuila se basa principalmente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila (LAACSEC) y la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con las mismas para el estado de Coahuila de Zaragoza (LOPSEC). Ambas se modificaron en marzo de 2016 e incluyen nuevas disposiciones orientadas al fortalecimiento de la transparencia y la integridad de los procesos de contratación pública: (1) un Manifiesto de No Conflicto de Intereses —anexo 11 de la LAACSEC y anexo 32 de la LOPSPEC— y (2) un Código de Conducta. Ambas iniciativas se centran en los proveedores del estado de Coahuila.

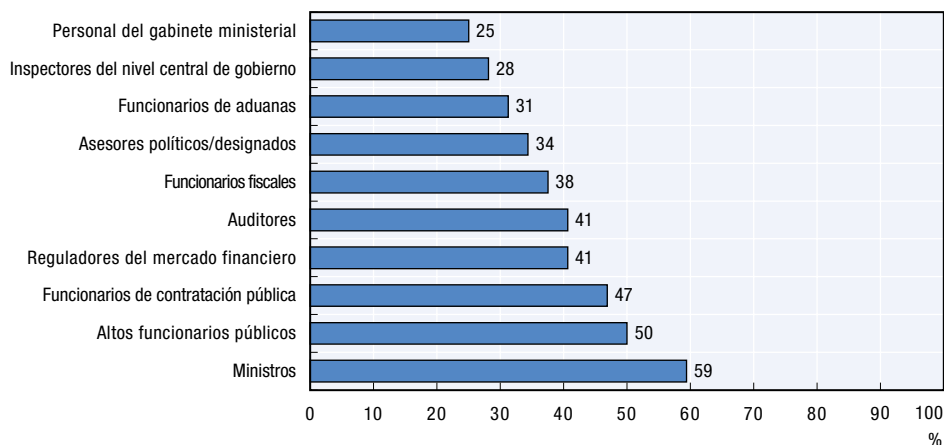
Las sanciones administrativas de los servidores públicos que cometen actos de corrupción se establecen principalmente en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila (LRSPMEC), promulgada en 1984. Esta ley fue reemplazada tras la aprobación de la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y su entrada en vigor en julio de 2017. Una particularidad clave de la nueva LGRA es que tiene carácter de ley general, por lo que es aplicable a los funcionarios de contratación pública de todo el país, no solo en el nivel federal.

Además, Coahuila promulgó en 2012 la Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios. Es similar a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (LFACP), adoptada en junio de 2012, la cual aborda directamente la corrupción y el fraude en la contratación pública. Sin embargo, la LFACP dejó de estar vigente el 19 de julio de 2017 y también fue reemplazada por la LGRA. En 2014, Coahuila adoptó la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (LAIP) o Ley de Transparencia. La segunda sección de esta ley rige la información que debe hacerse pública de forma proactiva y que las dependencias de gobierno deben proporcionar, a solicitud, incluida la concerniente a contratación pública. Asimismo, implementa el padrón de proveedores y contratistas.

Utilizando técnicas de participación, Coahuila podría elaborar un Código de Ética o de Conducta específico, así como una guía especial para funcionarios de contratación pública, y verificar que los códigos desarrollados por las secretarías y los municipios contengan disposiciones específicas para la contratación pública.

De conformidad con la Recomendación, los adherentes deberán preservar la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas, y requerir un alto grado de integridad a todas las partes del ciclo de contratación. La Recomendación sugiere también adaptar a la medida herramientas generales de integridad para los riesgos concretos del ciclo de contratación, según sea necesario; por ejemplo, los riesgos agudizados implícitos en la interacción de los sectores público y privado y la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública (OECD, 2015a). De conformidad con el *OECD Survey on Management of Conflict of Interest* (Encuesta de la OCDE sobre la Gestión de Conflictos de Interés) se han elaborado políticas y reglas específicas sobre conflictos de interés (véase la Gráfica 6.2) para funcionarios de contratación pública en 47% de los países de la OCDE, justo después de los altos funcionarios (50%) y los ministros (59%).

Gráfica 6.2. **Desarrollo de políticas y regulaciones 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”, OECD, París, <http://www.oecd.org/governance/ethics/2014-survey-managing-conflict-of-interest.pdf>.

Como se describe en el Capítulo 2 sobre Ética Pública, la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza establece los compromisos institucionales (confianza pública, participación pública, combate a la corrupción y a la impunidad, etcétera), así como los principios y valores constitucionales (eficiencia, eficacia, honestidad, justicia, imparcialidad, integridad, lealtad, legalidad, liderazgo, rendición de cuentas, respeto y transparencia) del servicio público. Con base en esos compromisos, principios y valores, Coahuila instituyó el Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza. En 2015, se complementó con un Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR). Sin embargo, en estos códigos se ha prestado poca atención a la forma en que deben aplicarse específicamente para el personal de contrataciones (u otros cargos de alto riesgo en sus organizaciones). Tampoco se ha elaborado un Código de Ética o Conducta para los funcionarios de contrataciones, a diferencia del nivel federal, en el que México recientemente aprobó el Código de Ética y Reglas de Integridad, que incluye 17 disposiciones específicas para funcionarios que trabajan en el área de contratación pública (párrafo 3), de entre 12 áreas. Las disposiciones incluyen reglas específicas para los funcionarios que participan en procesos de contratación pública, y les requieren actuar de manera transparente, imparcial y legal, tomar decisiones con base en las necesidades e intereses de la sociedad civil y ofrecer las mejores condiciones de contratación pública para el estado (véase el Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2. **Código de Ética y Reglas de Integridad de México: disposiciones relacionadas con la contratación pública**

Contratación pública, Licencias, Permisos, Autorización y Concesiones

El servidor público que con motivo de su empleo, cargo, comisión o función o por medio de subordinados, participa en contratación pública 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:

1. 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.
2. Dejar de aplicar el principio de equidad de la competencia que debe prevalecer entre los participantes dentro de los procedimientos de contratación.
3. Formular requerimientos diferentes a los estrictamente necesarios para el cumplimiento del servicio público, provocando gastos excesivos e innecesarios.
4. Establecer condiciones en las invitaciones o convocatorias que representen ventajas o den un trato diferenciado a los licitantes.
5. 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 estos o coadyuvando a su cumplimiento extemporáneo.
6. Beneficiar a los proveedores sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en las solicitudes de cotización.

Recuadro 6.2. Código de Ética y Reglas de Integridad de México: disposiciones relacionadas con la contratación pública (Cont.)

7. Proporcionar de manera indebida información de los particulares que participen en los procedimientos de contratación pública.
8. Ser parcial en la selección, designación, contratación, y en su caso, remoción o rescisión del contrato, en los procedimientos de contratación.
9. 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.
10. Evitar imponer sanciones a licitantes, proveedores y contratistas que infrinjan las disposiciones jurídicas aplicables.
11. Enviar correos electrónicos a los licitantes, proveedores, contratistas o concesionarios a través de cuentas personales o distintas al correo institucional.
12. Reunirse con licitantes, proveedores, contratistas y concesionarios fuera de los inmuebles oficiales, salvo para los actos correspondientes a la visita al sitio.
13. Solicitar requisitos sin sustento para el otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
14. 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.
15. 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.
16. Dejar de observar el protocolo de actuación en materia de contratación pública y otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y sus prórrogas.
17. 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: Códigos de Ética y Reglas de Integridad, DOF-20-08-2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015.

Según se mencionó en el Capítulo 2, es recomendable que Coahuila desarrolle Códigos de Ética o Códigos de Conducta específicos para actividades de alto riesgo, entre las que se encuentra la contratación pública. Un Código de Ética o de Conducta para funcionarios de esta área ofrecería la ventaja de haber sido creado para los riesgos específicos del ciclo de contratación. Coahuila también podría cuidar que se incluyan disposiciones específicas para la contratación pública en los códigos que elaboren las secretarías competentes, como la SEFIR, y los municipios. Esta recomendación es particularmente relevante en el contexto de la implementación de las nuevas reglas de integridad estipuladas en la LGRA, las cuales invitan a cada una de las secretarías a renovar sus Códigos de Conducta específicos. De acuerdo con la recomendación del Capítulo 2, es necesario que los nuevos códigos secretariales (o municipales) involucren a los funcionarios de contratación pública, en aras de fortalecer su sentido de apropiación y sus valores en todas las secretarías (y los municipios). La experiencia indica que en el pasado los gobiernos en México no consultaban a su público objetivo al desarrollar los códigos, lo que repercutió en el sentido de apropiación de los funcionarios y en la aplicación de dichos códigos.

El Código de Conducta específico para los funcionarios de contratación pública tendría que complementar el nuevo “Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contratación pública, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones”, incluido en la LGRA, que busca atender específicamente situaciones de conflicto de intereses en la contratación pública.

Los códigos deberán acompañarse de una guía específica sobre cómo los funcionarios pueden —y deben— reaccionar ante dilemas éticos comunes y situaciones de conflictos de interés que surjan en los procesos de contratación pública. Esa guía podría tomar en cuenta las reglas en que se basa la actual LAACSEC (el artículo 73.II, por ejemplo) y el Acuerdo y los Códigos de Conducta de Coahuila, que constituyen el pilar de una guía basada en principios, valores y razonamiento ético. La guía, por ejemplo, debería enumerar situaciones que representen un conflicto de interés para un miembro del personal que trabaje con una empresa que está participando en una licitación. Para el desarrollo de esa guía, Coahuila podría considerar el caso de Australia (véase el Recuadro 6.3), así como la *Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir un conflicto de interés para los funcionarios públicos*, desarrollada al nivel federal. Las buenas prácticas internacionales también podrían ser una fuente de orientación. La guía desarrollada en el nivel federal proporciona una lista de procesos de alto riesgo que incluye los relacionados con las contrataciones y las obras públicas (de entre nueve procesos), así como un cuadro para analizar los riesgos de acuerdo con esas áreas. Los códigos y la guía se sumarían al sistema de declaración patrimonial y al Manifiesto de No Conflicto de Intereses estipulados en la nueva LGRA.

Recuadro 6.3. **Gestión del conflicto de Interés durante la evaluación de ofertas en Australia**

El Departamento de Planeación, Transporte e Infraestructura (DPTI, por sus siglas en inglés) del gobierno de Australia del Sur, mediante el Sistema de Gestión de Contratación Pública, aplica formas de solucionar casos de conflictos de interés posibles y existentes durante el proceso de contratación. Establece que el personal del DPTI deberá notificar al presidente de la Comisión de Evaluación en cuanto se percate de alguna situación de presunto conflicto de interés. Aunque un posible conflicto de este tipo no necesariamente impedirá que una persona participe en el proceso de evaluación, se declara y puede evaluarse en forma independiente.

También enumera las situaciones que se considerarían como un importante conflicto de interés del personal respecto de una empresa licitante, entre ellas: 1) tener una participación accionaria importante en una pequeña empresa privada que presente una oferta; 2) tener un pariente inmediato (por ejemplo, hijo, hija, cónyuge o hermano) empleado en una empresa que esté licitando, aunque esa persona no intervenga en la preparación de la oferta; y que de ganar la licitación tendría un efecto material en la compañía; 3) tener un pariente que intervenga en la preparación de la oferta presentada por una empresa; 4) mostrar sesgo o parcialidad a favor o en contra de un licitante (por ejemplo, debido a acontecimientos ocurridos durante un contrato anterior); 5) que una persona, obligada mediante contrato a ayudar al DPTI en la valoración, evalúe a un competidor directo que presente una oferta; 6) socializar de manera periódica con un empleado del licitante que intervenga en la preparación de la oferta; 7) haber recibido regalos, atenciones o beneficios similares de un licitador en el periodo previo a la convocatoria de la licitación; 8) haber dejado de trabajar recientemente con un licitador, o 9) considerar una oferta de empleo futuro o algún otro incentivo de un licitante.

Fuente: *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 (consultado el 1 de junio de 2016).

Si bien el Código de Conducta y el Manifiesto de No Conflicto de Intereses son un primer paso positivo para prevenir la corrupción entre proveedores, Coahuila necesitaría ahora aprovechar esas herramientas con el fin de identificar mejor los riesgos para la integridad en los procesos de contratación pública.

Con el fin de avanzar en la integridad del sistema de contratación pública, resulta fundamental trabajar con partes interesadas externas, en particular con el sector privado. El ciclo de contratación pública involucra a múltiples actores y, por tanto, la integridad no debería ser un requisito solo para los servidores públicos. Por ello la Recomendación de la OCDE (OECD, 2015a) aconseja que las normas de los marcos de integridad o códigos de conducta aplicables a empleados del sector público (como gestión de conflictos de interés, divulgación de información u otras normas de conducta profesional) se amplíen posteriormente (esto es, mediante pactos de integridad). Por ejemplo, las normas de integridad aplicables a empleados del sector público podrían extenderse a actores del sector privado por medio de pactos de integridad (OECD, 2016a). Los pactos de integridad se abordan en la segunda parte de este capítulo (“Fomentar una cultura de integridad entre funcionarios de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil”).

En Coahuila, las dos leyes de contratación pública, la LAACSEC y la LOPSEC, se modificaron en marzo de 2016 con el fin de incluir nuevas disposiciones legales orientadas al fortalecimiento de la transparencia y la integridad de los proveedores en el marco de los procesos de contratación pública.

- De hecho, las leyes implantaron el Manifiesto de No Conflicto de Intereses, en el anexo 11 de la LAACSEC y en el anexo 32 de la LOPSEC, así como (2) un Código de Conducta para proveedores del estado de Coahuila. De conformidad con estas leyes, los proveedores que deseen participar en cualquier proceso de contratación pública deben cumplir con el Código de Conducta (artículo 42 de la LAACSEC). La ley puntualiza qué información debe proporcionarse en el marco de los Manifiestos de No Conflicto de Intereses, incluidos en la solicitud para el padrón de proveedores, que ha de completarse cada año (artículo 42A de la LAACSEC).
- La LAACSEC también define qué hay que incluir en el Código de Conducta para proveedores (artículo 42B): la finalidad y el alcance de la solicitud, los requerimientos básicos relacionados con las responsabilidades de los proveedores, así como las sanciones en caso de incumplimiento. Después de la modificación de las leyes en marzo de 2016, se emitió un Código de Conducta para proveedores. Según esta disposición, es la SEFIR la que debe difundirlo. No queda claro si el Código se elaboró de forma participativa. Como se subrayó antes, la consulta de públicos objetivo, en este caso los proveedores, durante la preparación del código, habría fortalecido el sentido de apropiación y los valores en toda la comunidad de proveedores. Algunos municipios, como Acuña, elaboraron un Código de Conducta específico, adicional al Código desarrollado por la SEFIR.

Si bien el Código de Conducta y el Manifiesto de No Conflicto de Intereses son un primer paso positivo para prevenir la corrupción en relación con los proveedores, hay varios factores que debilitan su potencial para alcanzar el efecto deseado. El nuevo Código de Conducta podría, por ejemplo, beneficiarse de un enfoque más equilibrado. De hecho, son limitados los beneficios de las prohibiciones, el control y las sanciones, mientras que es decisivo equilibrar los enfoques basados en normas

y los basados en valores (OECD, 2009). Por ahora, el Código parte casi exclusivamente de un enfoque cimentado en normas y pasa por alto conductas basadas en valores, lo que para la comunidad de proveedores parece sugerir que son inherentemente corruptos. Esta situación es muy similar en el caso de la LAACSEC y la Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios, ya que ambas hacen hincapié en las prohibiciones, el control y las sanciones. La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* destaca la importancia de no crear temor infundado a las consecuencias o aversión al riesgo entre el personal de contrataciones o los proveedores (OECD, 2015a). Tomando esto en cuenta, Coahuila podría adoptar un enfoque más basado en valores en lugar de destacar las prohibiciones.

Por otro lado, Coahuila también podría aprovechar el Manifiesto de No Conflicto de Intereses y el Código de Conducta para crear conciencia del riesgo de corrupción en el marco de los procesos de contratación pública e identificar los riesgos para la integridad en ellos. La SEFIR y la Secretaría de Finanzas (SEFIN) podrían, por ejemplo, asegurarse de informar oportunamente a los proveedores sobre el nuevo Código de Conducta. En el momento de preparación de este estudio, el Código de Conducta no aparece en el sitio web de la SEFIR ni en el de la SEFIN; tampoco está incluido en los documentos que proporcionó la SEFIR en el marco de la solicitud de registro en el padrón de proveedores. Quizá por ello muy pocos proveedores están enterados del nuevo Código. Es posible que Coahuila también desee verificar que los objetivos y el contenido de ambas herramientas se contemplen en la capacitación de integridad para proveedores. Una vez que Coahuila haya desarrollado su Código de Ética o de Conducta para funcionarios de contrataciones (véase la recomendación anterior), la SEFIR necesitará asegurarse de explicar las diferencias entre ambos códigos para evitar generar confusión entre servidores públicos y proveedores, como se mencionó en el Capítulo 2 de este informe.

Para que la información sea útil en el combate a la corrupción y disminuya los casos de conflictos de interés, la información asentada en los Manifiestos de No Conflicto de Intereses de los proveedores debe verificarse con las declaraciones de situación patrimonial y la declaración de intereses de los funcionarios de contratación pública (para más información, véase el Capítulo 2). La verificación de información se apoya en el artículo 23 de la LAACSEC, que prevé la posibilidad de realizar consultas con la finalidad de comprobar la información proporcionada en el marco de la solicitud de registro en el padrón de proveedores. La verificación de información ayudaría a asegurar que los datos proporcionados por los proveedores y los funcionarios de contrataciones son congruentes. Esta podría ser una de las funciones de la nueva Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la SEFIR, en caso de que se instituya (para mayor información, véase el Capítulo 2). No está claro si los funcionarios y autoridades de contratación pública tienen acceso a la información proporcionada en los Manifiestos. Si no es así, podría resultar difícil verificar cualquier información importante y dar seguimiento a cualquier aparente conflicto de interés.

Aun cuando la iniciativa de crear el Manifiesto constituye un avance importante para detectar situaciones de conflictos de interés, sería más eficiente pedir a proveedores y licitantes llenar el Manifiesto solo en caso de un conflicto potencial, real y aparente. Para ello, el Manifiesto deberá definir con claridad qué es un conflicto de interés (conflicto potencial, real y aparente), de acuerdo con las leyes aplicables (véase el Capítulo 2). Coahuila puede brindar también la posibilidad de actualizar el Manifiesto durante todo

del año (e invitar a los proveedores a hacerlo), no solo mientras solicitan su incorporación al padrón de proveedores una vez al año (según el artículo 25 de la LAACSEC, el Certificado de Aptitud es válido solo por un año). Además, el Manifiesto debería acompañarse de una guía específica para funcionarios de contratación pública, órganos internos de control, proveedores y licitantes sobre cómo utilizar los Manifiestos, mediante la creación de una sección de preguntas frecuentes y de un centro de contacto que asesore a los servidores públicos y partes interesadas externas.

Sería necesario que Coahuila evalúe el impacto de adoptar la nueva LGRA, que estipula el Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas y un “Manifiesto que podrán formular los particulares en los procedimientos de contratación pública, de otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones”. El Manifiesto es para que las personas físicas declaren o nieguen vínculos de negocio, trabajo, personales o familiares, o relaciones de consanguinidad o afinidad al cuarto grado, con servidores públicos especificados en el Protocolo cada vez que participan en procesos de contratación pública, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, y autorizaciones. El manifiesto puede llenarse en línea (www.manifiesto.gob.mx) y actualizarse en cualquier momento.

Con el fin de salvaguardar la integridad pública, es recomendable que Coahuila cree herramientas de evaluación de riesgos para identificar y hacer frente a las amenazas al funcionamiento adecuado del sistema de contratación pública, y asegurarse de que las autoridades las pongan en práctica.

Las herramientas de evaluación de riesgo pueden mapear, detectar y mitigar riesgos de corrupción y preservar la integridad durante el ciclo de contratación pública. De acuerdo con la Recomendación de la OCDE, los adherentes deberán desarrollar herramientas específicas de evaluación de riesgo para detectar y solucionar las amenazas al buen funcionamiento del sistema de contratación pública. En la medida de lo posible, deberán desarrollarse herramientas para identificar los riesgos de todo tipo —incluidos posibles errores en el desempeño de labores administrativas— y mostrarlos al personal pertinente, proporcionando un punto de intervención donde se puedan prevenir o mitigar. Los adherentes también deberán difundir estrategias de manejo de riesgo, por ejemplo sistemas de banderas rojas o programas de denunciantes, crear conciencia y brindar conocimientos a los funcionarios de contrataciones y otras partes interesadas acerca de las estrategias de manejo de riesgo, sus planes de implementación y las medidas estipuladas para lidiar con los riesgos identificados (OECD, 2015a). Las autoridades, entre ellas las de contratación pública, deberían minimizar la oportunidad para el fraude y la corrupción en lo posible, al desarrollar un entorno de control inteligente y poner en marcha actividades de control adecuadas para mitigar los riesgos pertinentes.

Coahuila ha implementado paulatinamente un sistema de control interno desde que en 2013 adoptó la Norma General de Control Interno. En 2016, Coahuila también adoptó el Manual administrativo de aplicación general en materia de control interno y el Manual operativo del Sistema de evaluación del control interno. Ambos manuales se complementan con una Matriz de Administración de Riesgos. Sin embargo, las entrevistas realizadas durante la misión de investigación mostraron que las entidades públicas aún no implementan estas nuevas herramientas de control interno y de gestión de riesgos. También carecen de Programas de Trabajo de Administración de Riesgos específicos. A diferencia del nivel federal, la contratación pública no se reconoce como

un proceso particularmente vulnerable a la corrupción y en el cual las entidades públicas deberían enfocarse en el marco de su sistema de manejo o administración de riesgos. Las entrevistas también indican que no existe concienciación ni capacidad para elaborar programas para la gestión de riesgos, incluidos los riesgos de corrupción.

Así, Coahuila debería asegurarse de que las autoridades de contratación apliquen el sistema, la estrategia y las herramientas de control interno y de gestión de riesgos que ha desarrollado. Es necesario que Coahuila difunda los manuales y las herramientas de control interno y de gestión de riesgos, dé a conocer a los servidores públicos, incluidos los funcionarios de contratación y las partes interesadas esas estrategias, incluso mediante cursos de capacitación. Coahuila también podría considerar implementar herramientas de gestión de riesgos que identifiquen y corrijan riesgos de contratación pública en específico. Por ejemplo, Coahuila podría desarrollar una lista de verificación específica que enumere los riesgos relativos a las actividades de contratación pública, en particular los riesgos de corrupción. La SEFIR podría también desarrollar una guía específica en cuanto a cómo los cinco componentes de control interno (entorno de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo) pueden vincularse con el proceso de contratación pública. También podría proporcionar una lista de verificación para las autoridades de contratación con el fin de verificar que los cinco componentes se estén tomando en cuenta en sus actividades del quehacer diario y que los riesgos son evaluados y mitigados (véase el Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2. **Aprovechar el control interno durante el ciclo de contratación**

Componentes de 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 evaluado las áreas de vulnerabilidad en los procedimientos de contratación?
Actividades de control	¿Se han puesto en marcha controles efectivos para mitigar los riesgos de contratación identificados?
Información y comunicación	¿Se comunican las deficiencias en la contratación y se comparten 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?

Fuente: Elaborado por el Secretariado de la OCDE.

Por último, la SEFIR podría considerar el desarrollo de una guía específica para el establecimiento de un sistema de banderas rojas sobre actos de corrupción en la contratación pública. Las banderas rojas son señales de alerta o pistas de algo que necesita atención extra para excluir o confirmar un posible fraude o acto de corrupción. Las banderas rojas podrían relacionarse con personas u organizaciones (véase el Recuadro 6.4). Dichas herramientas deberían acompañarse de plantillas específicas para facilitar su implementación en las actividades diarias de las entidades de contrataciones y hacer uso de soluciones y tecnologías digitales en la medida de lo posible.

Recuadro 6.4. Ejemplos de banderas rojas para detectar la corrupción en la contratación pública

Banderas rojas del Banco Mundial para detectar el fraude y la corrupción en la contratación:

1. Quejas de los licitantes o de algún otro involucrado
2. Contratos múltiples por debajo del límite de contratación
3. Patrones de licitación fuera de lo común
4. Honorarios del representante aparentemente inflados
5. Licitante sospechoso
6. Licitación más baja no seleccionada
7. Repetidas adjudicaciones al mismo contratista
8. Cambios en las condiciones y el valor del contrato
9. Múltiples órdenes de cambio del contrato
10. Mala calidad en trabajos y servicios o ambos

Banderas rojas del Chartered Institute of Public Finance and Accountancy:

1. Pérdidas físicas
2. Relación poco común con los proveedores
3. Manipulación de datos
4. Documentos fotocopiados
5. Gestión y registro de auditoría incompletos
6. Controles informáticos de registros de auditoría inhabilitados
7. Gastos excesivos del presupuesto
8. Entrada al sistema informático fuera del horario laboral
9. Facturas fuera de lo común (por ejemplo, formato, numeración, dirección, teléfono, monto del IVA)
10. Descripción vaga de los bienes o servicios que deben suministrarse
11. Duplicado/fotocopia de factura
12. Gran número de inicios de sesión fallidos en el sistema informático
13. Importes facturados en suma redonda
14. Favoritismo hacia clientes
15. Números consecutivos de facturas durante un periodo prolongado
16. Participación o propiedad en una organización externa
17. Falta de declaración de conflicto de interés, regalos o atenciones
18. Falta de registros justificativos
19. Ningún proceso de identificación de riesgos (por ejemplo, registro de riesgos)
20. Aumentos/bajas poco comunes

Fuente: OECD (2015e), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>.

Fomentar una cultura de integridad entre funcionarios de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil

Coahuila tendría que apoyar la implementación de nuevas normas de integridad al mejorar y actualizar la legislación, y al desarrollar y poner en marcha estrategias adecuadas de comunicación.

Una ley, un protocolo o un código por sí solo no puede garantizar un comportamiento ético. Puede ofrecer lineamientos por escrito sobre el comportamiento esperado al delinear los valores y estándares a los que deben aspirar los funcionarios de contratación pública. Pero para aplicarlos con eficacia, deben desarrollarse las estrategias adecuadas de comunicación incluyendo actividades de concienciación. Una clara estrategia de comunicación para dar a conocer las políticas de integridad y las herramientas y guías disponibles, idealmente hace uso de diferentes canales existentes e innovadores de comunicación. Además, tendría que enfocarse en las partes interesadas internas (los funcionarios de contratación pública) así como en las externas (el sector privado, organizaciones e individuos de la sociedad civil), sobre todo cuando se trata de contratación pública. La comunicación externa de las leyes pertinentes y los códigos de conducta puede apoyar a las partes interesadas clave en su compromiso con la integridad. La función de partes interesadas externas, en usuarios de servicios públicos y el sector privado, es en efecto fundamental para mantener la integridad de las operaciones del gobierno.

La adopción en 2012 de una Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios ilustra el compromiso de Coahuila para combatir la corrupción en el área de contratación pública. La ley se complementa con disposiciones sobre integridad y anticorrupción incluidas en las leyes de adquisiciones públicas, así como disposiciones de la Ley de Transparencia de Coahuila. Por ahora, la legislación relacionada con el combate a la corrupción en la contratación pública está fragmentada y no facilita su implementación por parte de funcionarios de contratación pública, proveedores y ciudadanos. Además, Coahuila necesitará instaurar la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que incluye un nuevo Protocolo de Conducta para los Servidores Públicos en contratación pública, incluyendo un Manifiesto para los Proveedores. Esas dos iniciativas que Coahuila tendrá que implementar a partir de julio de 2017 podrían duplicar algunas de las iniciativas existentes desarrolladas por el gobierno del estado. La fragmentación legislativa y la duplicación potencial de iniciativas y herramientas crean confusión y no facilita su implantación adecuada. Por tanto, Coahuila podría considerar modernizar la legislación actual relacionada con el combate a la corrupción en la contratación pública.

Además, Coahuila deberá desarrollar y poner en prácticas estrategias de comunicación enfocadas particularmente en las herramientas recientes (Manifiesto de No Conflicto de Intereses y Código de Conducta para proveedores de Coahuila) así como nuevas herramientas desarrolladas en el nivel federal (el Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas y el Manifiesto de Vínculos y Relaciones de Particulares con Servidores Públicos). Las entrevistas emprendidas durante la misión de investigación demostraron que las herramientas recientes no eran muy conocidas entre los funcionarios públicos, quienes incluso expresaron críticas al respecto. Los objetivos, el contenido, el uso y los beneficios del Manifiesto de No Conflicto de Intereses y el Código de Conducta para proveedores deberán comunicarse al personal de contratación

pública; asimismo, podrían desarrollarse manuales y directrices para ayudar a estos funcionarios y a los proveedores a entender y aplicar las nuevas disposiciones. La SEFIR también podría empezar a dar a conocer a los funcionarios de contratación pública, proveedores y otras partes interesadas externas pertinentes las nuevas herramientas desarrolladas en el ámbito federal. En las estrategias de comunicación, es necesario hacer hincapié tanto en sus derechos como en sus obligaciones de acatar las reglas. En la capacitación tendría que incluirse las recientes y nuevas normas y códigos de integridad (véanse mayores detalles más adelante) y anexarse a las solicitudes de propuestas y convocatorias a presentar solicitudes, o bien, enviarse de manera general por correo a todos los proveedores, por ejemplo. Incluir el Manifiesto de No Conflicto de Intereses en la solicitud de registro del proveedor puede considerarse una buena práctica. Informar en forma externa de los compromisos de integridad de los funcionarios públicos es también un prerrequisito esencial para fomentar la participación de los ciudadanos en los procesos de contratación pública y en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el aumento de la confianza institucional.

Se recomienda que Coahuila fortalezca la cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública al crear una estrategia clara de formación en integridad y brindarles capacitación diseñada especialmente para ellos.

De acuerdo con la Recomendación, se requiere desarrollar programas públicos y privados de capacitación en integridad para el personal de contratación, con el fin de informar sobre los riesgos para la integridad, como corrupción, fraude, colusión y discriminación, instruir sobre formas de contrarrestar dichos riesgos y promover una cultura de integridad para prevenir la corrupción (principio de integridad). En la Recomendación también se subraya la necesidad de asegurar que los funcionarios de contratación pública cumplan con altos estándares profesionales de conocimiento, puesta en práctica e integridad al proporcionar un paquete de herramientas específico y actualizado con periodicidad; por ejemplo, personal suficiente en términos de número o competencias, reconocimiento de la contratación pública como una profesión específica, certificación y capacitación regulares, estándares de integridad para funcionarios de contratación pública (OECD, 2015a). De hecho, la Gestión de Recursos Humanos (GRH) es particularmente importante para promover y asegurar la integridad. La ética pública y la gestión de conflictos de interés tienen que ver con cambiar de manera directa o indirecta el comportamiento de los recursos humanos de una organización. Por tanto, las políticas de GRH son tanto parte del problema como de la solución en la promoción de la integridad en la administración pública, incluso entre los funcionarios de contratación pública.

Tal como se especifica en el Capítulo 2, la SEFIR es responsable del marco general de capacitación en materia de integridad y coordinación entre las secretarías y los órganos estatales, incluyendo la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Coordina una sesión de capacitación de un día en el manejo de conflictos de interés. Según la información proporcionada por Coahuila, la SEFIR no ha elaborado programas de desarrollo de capacidades específicos sobre integridad o prevención de la corrupción en la contratación pública. No resulta claro qué programas de capacitación se ofrecen a los funcionarios de contrataciones y si incluyen módulos específicos sobre gestión de integridad y de riesgos de corrupción. Tampoco se cuenta con vídeos de formación específicos sobre integridad para servidores públicos, incluidos los de contrataciones. El Programa Estatal de Modernización Administrativa, Fiscalización y Rendición de Cuentas para el periodo 2011-2017 menciona el desarrollo del Programa Estatal de Capacitación, pero

hasta ahora este no se ha definido, de acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno de Coahuila 2011-2017, publicado en noviembre de 2015. Solo se llevó a cabo en 2014 una encuesta enfocada en detectar las necesidades de desarrollo de capacidad, la Encuesta de Detección de Necesidades de Capacitación (DNC). Los resultados de la encuesta no están disponibles en línea.

Por consiguiente, Coahuila podría considerar una estrategia clara de desarrollo de capacitación en integridad para la administración pública, incluyendo a funcionarios de contratación pública, junto con un sistema de certificación. Esta estrategia puede formar parte del Programa Estatal de Capacitación y debe tomar en cuenta el diagnóstico resultante del DNC, así como las características específicas de las áreas de alto riesgo, como la contratación pública. Coahuila también podría contemplar el desarrollo de una estrategia de capacitación en contratación pública, misma que incluiría iniciativas concretas para fortalecer la cultura de integridad entre este personal. En el marco de estas estrategias, Coahuila podría considerar desarrollar e implementar programas diseñados a la medida para funcionarios de contratación pública. Tales programas deberán incluirse en el marco de la capacitación de inducción diseñada para nuevos empleados, por ejemplo; asimismo, conviene desarrollar cursos especiales para dar a conocer las nuevas disposiciones y herramientas (esto último puede realizarse por medio de soluciones de aprendizaje en línea). Idealmente, la capacitación específica debería ser la base de la certificación. Dicha estrategia no solo fortalecería la integridad de los funcionarios públicos sino también cursos de capacitación en integridad dirigidos en específico a funcionarios de contratación pública (véase el Recuadro 6.5).

Recuadro 6.5. **Capacitación en integridad en Alemania**

La Agencia Federal de Contrataciones es una entidad de gobierno encargada de realizar adquisiciones para 26 autoridades federales diferentes, fundaciones e instituciones de investigación que son responsabilidad del Ministerio Federal del Interior. Es la segunda agencia federal de contrataciones más grande después de la Oficina General para la Defensa de la Tecnología y Contratación Pública.

La Agencia Federal de Contrataciones ha adoptado diversas medidas para promover la integridad entre su personal, incluyendo apoyo y asesoría por parte de un funcionario especializado en prevención de la corrupción (“Contacto para la Prevención de la Corrupción”), la organización de talleres y capacitación en temas de corrupción, así como la rotación de sus empleados.

Desde 2001, es obligatorio que los empleados nuevos participen en un taller de prevención de la corrupción. Ahí aprenden acerca de los riesgos de involucrarse en sobornos y las posibles estrategias del sobornador. También aprenden cómo comportarse ante estas situaciones; por ejemplo, se les anima a denunciar. En los talleres se destaca la función clave de los empleados, cuyo comportamiento ético es esencial para la prevención de la corrupción. Cerca de 10 talleres se llevaron a cabo con 190 personas que proporcionaron retroalimentación positiva respecto al contenido y la utilidad de la capacitación. La participación del “Contacto para la Prevención de la Corrupción” y el titular del Departamento de Servicios Centrales en los talleres demostró a los participantes que prevenir la corrupción es una de las prioridades de la Agencia. En 2005, el grupo objetivo de los talleres aumentó para incluir no solo un curso de inducción, sino también capacitación continua para todo el personal. Desde entonces, se llevan a cabo de seis a siete talleres al año en intervalos regulares, en los que se capacita a alrededor de 70 empleados nuevos y actuales por año.

Recuadro 6.5. **Capacitación en integridad en Alemania** (Cont.)

Otra medida clave para prevenir la corrupción es la rotación de personal después de un periodo de cinco a ocho años, con el fin de evitar un contacto prolongado con los proveedores, así como mejorar la motivación y hacer más atractivo el trabajo. Sin embargo, la rotación de empleados aún resulta difícil en la Agencia. Debido a su alto nivel de especialización, muchos funcionarios no pueden cambiar su unidad organizacional, pues sus conocimientos son indispensables para el trabajo de esta. En esos casos, se adoptan medidas alternativas, como un control (de supervisión) más minucioso.

Fuente: OECD (2016b). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

Un prerequisite para implementar dicha estrategia de capacitación en contratación pública es la identificación del personal de dicha área, sobre todo el número de sus funcionarios. Parece ser que, a diferencia de lo realizado en el ámbito federal, Coahuila no ha instaurado una herramienta específica para identificar a dichos funcionarios. Siguiendo una serie de Órdenes Ejecutivas del presidente de México, el país en efecto estableció un Registro de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal que intervienen en procedimientos de contratación pública y en otros procedimientos de alto riesgo en términos de corrupción. Los funcionarios públicos incluidos en el registro están obligados a obtener certificaciones adecuadas con el fin de asegurar su integridad y cumplimiento. Coahuila podría considerar implantar una herramienta de este tipo con el fin de tener una mejor visión general de los funcionarios de contratación pública, para gestionar certificaciones, focalizar la capacitación en integridad y contratación pública, y verificar la información (incluida en los Manifiestos de No Conflicto de Intereses, por ejemplo).

Tal como se resalta en la Recomendación de la OCDE, la preservación de la integridad del sistema de contratación pública también plantea requisitos de capacitación en integridad para los proveedores y su personal (OECD, 2015a). Por tanto, Coahuila podría incluir también las necesidades del proveedor en la estrategia futura de formación de la integridad al desarrollar y proponer capacitación específica para proveedores en temas relacionados con la integridad y el combate a corrupción en el marco de los procedimientos de contratación pública. Dichos cursos de capacitación y eventos informativos podrían desarrollarse y emprenderse en conjunto con las cámaras de comercio y las asociaciones de proveedores.

Coahuila podría colaborar más con el sector privado y establecer convenios de cooperación y pactos de integridad con la finalidad de minimizar los riesgos de corrupción.

Con el fin de preservar la integridad del sistema de contratación pública, es imprescindible trabajar con partes interesadas externas, en particular el sector privado. El ciclo de contratación pública involucra a múltiples actores y, por tanto, la integridad no es un requisito que aplique solo a los funcionarios públicos. Así como el sector público tiene la responsabilidad de tomar medidas al respecto, también la tiene el sector privado. A menudo las compañías privadas tienen su propio sistema de integridad, y muchos países se comprometen con actores del sector privado para infundir la integridad en la contratación pública. Por ejemplo, las normas de integridad aplicables a los empleados del sector público pueden extenderse a las partes interesadas del

sector privado por medio de pactos de integridad (OECD, 2016a). La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* subraya la necesidad de desarrollar requerimientos de controles internos, medidas de cumplimiento y programas anticorrupción para proveedores, incluido el monitoreo adecuado. Se hace hincapié en la necesidad de contratos de adquisiciones que contengan garantías de “no corrupción” y medidas para comprobar la veracidad de las garantías de los proveedores en cuanto a que no están involucrados ni se involucrarán en corrupción en relación con el contrato. De acuerdo con la Recomendación de la OCDE, dichos programas deben también requerir la transparencia apropiada de la cadena de suministro para combatir la corrupción en la subcontratación y la capacitación en integridad para el personal proveedor (OECD, 2015a).

La Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios toma en cuenta el papel del sector privado en el combate a la corrupción. Por ejemplo, prevé el desarrollo de acuerdos de cooperación con las cámaras de comercio o con otras organizaciones industriales con el fin de guiarlas en el desarrollo de controles internos y herramientas y programas de integridad para asegurar el desarrollo de una cultura ética (artículo 12). La ley incluso invita a las autoridades contratantes a considerar las mejores prácticas internacionales relacionadas con anticorrupción en las transacciones de negocios (artículo 12). Esas disposiciones coinciden con las Órdenes Ejecutivas de 2015 del Presidente, que requirieron a la Secretaría de la Función Pública (SFP) aumentar 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 con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no hay evidencia del número de acuerdos de cooperación que han sido firmados en Coahuila hasta ahora. Por tanto, el estado tendría que apoyar el desarrollo de dichos acuerdos y asegurar la implementación de acciones conjuntas. En el nivel federal dichas acciones conjuntas incluyen: compartir diagnósticos, estadísticas y otra información pertinente; identificar y comunicarse en cuanto a buenas prácticas en términos de transparencia y combate a la corrupción; promover iniciativas específicas del sector, como la iniciativa para fortalecer el monitoreo de obras públicas; facilitar foros de diálogos sobre asuntos relacionados con integridad y ética pública, así como la prevención de conflictos de interés.

En Coahuila, los contratos de compras públicas no contienen garantías de “no corrupción” y medidas para comprobar la veracidad de las garantías de los proveedores de que no han participado ni participarán en actos de corrupción relacionados con el contrato (lo que también se conoce como pactos de integridad). Los pactos de integridad son acuerdos entre el órgano de gobierno que ofrece un contrato y las empresas que participan en su licitación de que se abstendrán del soborno, la complicidad y otras prácticas corruptas por el tiempo que dure el contrato. A diferencia de la Ley Federal de Adquisiciones, la Ley de Adquisiciones de Coahuila no prevé dichos pactos de integridad. Este instrumento se considera como una buena práctica en la *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* y en los *Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas* de la OCDE, porque notifica y hace directamente responsables a los representantes legales de las empresas del comportamiento ilícito (OECD, 2015b). En caso de que Coahuila contemple instaurar dichos pactos de integridad, las declaraciones firmadas de los licitantes podrían publicarse en el sistema de contratación electrónica CompraNet, en el caso de licitaciones que involucren fondos federales, o en cualquier

otro sitio web enfocado en el fortalecimiento de la transparencia y el combate a la corrupción. Coahuila podría considerar desarrollar requisitos de controles internos, medidas de cumplimiento y programas anticorrupción para proveedores.

Coahuila necesitaría crear oportunidades para la participación directa de la sociedad civil en los procesos de contratación pública al implementar el programa de testigos sociales y otras herramientas de monitoreo.

Crear una cultura de integridad y apertura en el sector público se alcanza también con la participación de los ciudadanos, expertos y la sociedad civil en el proceso de desarrollo de políticas por medio de formas de “control social directo”. La Recomendación de la OCDE hace eco de esta afirmación y recomienda la oferta de oportunidades directas de participación de partes interesadas externas en el sistema de contratación pública con miras a aumentar la transparencia y la integridad, asegurando a la vez un escrutinio adecuado, siempre y cuando se mantengan la confidencialidad, el tratamiento igualitario y otras obligaciones legales en el proceso de contratación (OECD, 2015a). Esas oportunidades pueden, por ejemplo, proporcionarse por medio de testigos sociales, usualmente miembros de una organización no gubernamental (ONG), a quienes se invita a observar una o varias partes del proceso de contratación pública. Los testigos sociales tienen la oportunidad de expresar inquietudes acerca del comportamiento corrupto y ofrecer recomendaciones para aumentar la integridad del proceso. Los testigos sociales son terceros considerados como personas sin conflictos de interés en los procedimientos de contratación pública y cuya labor es observar el proceso de licitación, con el fin de aumentar su rendición de cuentas, legalidad y transparencia (OECD, 2015b).

Tal como se señala en el Capítulo 5 de este informe, en 2001 Coahuila adoptó una ley específica sobre participación civil (la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza), orientada a apoyar el derecho de los ciudadanos coahuilenses a participar en la vida pública, así como a promover políticas para el desarrollo de la comunidad. La Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios toma en cuenta el papel de la sociedad civil en el monitoreo de los procesos de contratación pública. Requiere que las autoridades de contratación informen a los ciudadanos sobre el uso de los bienes y los gastos e inversiones de los recursos de cada administración (artículo 14). La Ley de Acceso a Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, mencionada en el Capítulo 5, especifica que la administración pública necesita desarrollar y utilizar sistemas de tecnología avanzados y sistemáticos y adoptar nuevas herramientas para que los ciudadanos puedan consultar información de manera directa, sencilla y rápida (artículo 8). La Ley de Transparencia invita también a las autoridades públicas a establecer canales de comunicación con los ciudadanos por medio de las redes sociales y las plataformas digitales, lo que les permitiría participar en la toma de decisiones (artículo 53). De conformidad con dichas disposiciones, Coahuila desarrolló el sitio web SITODEM (mayor información en la sección siguiente), con el fin de fortalecer la transparencia y la supervisión relacionadas con las obras públicas.

Aunque el marco legal reconoce el papel de la sociedad civil en el monitoreo de los procesos de contratación pública, solo existen unas cuantas oportunidades de participación directa de partes interesadas externas pertinentes en el sistema de contratación pública con miras a aumentar la transparencia y la integridad.

Como se dijo en el Capítulo 5, se han desarrollado unas cuantas iniciativas en el marco del Programa Institucional de Monitoreo y Control Social de la SEFIR. Una iniciativa diseñada por la SEFIR en cooperación con la Universidad Autónoma de Coahuila (UAdeC) se centra en la supervisión de obras públicas, sobre todo por parte de estudiantes. En octubre de 2016, durante dos semanas, se encargó a los estudiantes la tarea de medir la calidad de 83 proyectos de obras públicas y redactar informes de auditoría. Los datos incluidos en estos últimos sirvió para actualizar el sitio web SITODEM. Esta iniciativa contribuyó a fortalecer la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los procesos de contratación pública, pero aún se implementa de forma ad hoc. Por tanto, Coahuila tendría que crear e institucionalizar más oportunidades al acelerar la instauración de testigos sociales para procesos de contratación pública, tomando en cuenta la experiencia de México en el nivel federal (véase el Recuadro 6.6). De hecho, la LAACSEC y la LOPSEC se enmendaron en abril de 2017 para incorporar la figura del testigo social.

Recuadro 6.6. **Implementación de testigos sociales en el ámbito federal en México**

En el ámbito federal, desde 2009 se requiere que testigos sociales participen en todas las etapas de las licitaciones públicas por arriba de ciertos montos. Estos montos son de MXN 350 millones (alrededor de USD 17 millones) para bienes y servicios y MXN 710 millones (cerca de USD 34 millones) para obras públicas en 2015. Los testigos sociales también pueden participar en licitaciones públicas por debajo del límite legal, en procedimientos de adjudicación directa e invitación restringida, si la Secretaría de la Función Pública (SFP) lo considera adecuado. Los testigos sociales son seleccionados por la SFP por medio de la “Convocatoria pública para la selección de personas físicas y morales a registrar en el padrón público de testigos sociales”; los testigos seleccionados quedan registrados en el Padrón Público de Testigos Sociales durante un periodo de tres años. Sus nombres se publican en línea: a partir de octubre de 2016 la SFP ha registrado a 25 testigos sociales para proyectos de contratación pública, seis organizaciones de la sociedad civil y 19 personas. La SFP certifica a los testigos sociales y evalúa su desempeño (si no es satisfactorio, se le elimina del padrón). También se les otorga un certificado y una compensación por sus servicios. Cuando una entidad federal requiere la participación de un testigo social, la SFP nombra a uno registrado en el padrón. Tras participar en los procedimientos de contratación pública, los testigos sociales elaboran un informe final en el que asientan sus comentarios y recomendaciones para el proceso. Estos informes están a disposición del público a través de la plataforma federal mexicana de contratación electrónica: CompraNet.

Fuente: OECD (2014), *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200364-es>.

Como se mencionó en el *Estudio de la OCDE sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, la SFP señala que “el monitoreo de los procesos de contratación pública más importantes del gobierno federal por medio de testigos sociales ha contribuido a mejorar los procesos de contratación pública por razón de sus contribuciones y experiencias, hasta el punto en que se han convertido en un elemento estratégico para asegurar la transparencia y la credibilidad del sistema de contratación pública”. En un estudio OECD-World Bank Institute (2006) se indica que la participación de testigos sociales en procesos de contratación de la Comisión Federal de Electricidad, generó ahorros de cerca de USD 26 millones en 2006 y aumentó más de 50% el número de licitantes

(OECD, 2013). Sin embargo, Coahuila tendría que tomar en cuenta el riesgo de corrupción dentro de su programa. El riesgo de que los testigos sociales sean sobornados también existe. Para que los programas de testigos sociales sean eficaces, los testigos sociales necesitan tener acceso a cursos específicos de capacitación, pues es necesario que cuenten con antecedentes y experiencia suficientes que les permitan dar asesoría experta a los funcionarios de contratación pública (OECD, 2015b). La capacitación puede complementarse con guías específicas, como la federal (*Guía anual de acciones de participación ciudadana*) y con buenas prácticas.

Aumentar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública

Es recomendable que Coahuila concentre la información sobre contratación pública en un portal en línea único y asegure la visibilidad del flujo de fondos públicos desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación, para facilitar un escrutinio aceptable de los procesos de contratación pública.

La integridad y la transparencia de los sistemas de contratación pública están muy conectadas. La transparencia y la divulgación de información sobre los procesos de contratación pública contribuyen a identificar y disminuir los casos de malversación, fraude y corrupción y es, por tanto, un mecanismo de rendición de cuentas que resulta esencial para la integridad. En consecuencia, en la Recomendación de la OCDE se alienta a los adherentes a asegurar un grado adecuado de transparencia en cada etapa del ciclo de contratación pública y (1) promover el trato justo y equitativo para proveedores potenciales al proporcionar un grado adecuado y oportuno de transparencia en cada etapa del ciclo de contratación pública; (2) permitir a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, el libre acceso a través de un portal en línea a información sobre contratación pública; y (3) asegurar la visibilidad del flujo de los fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y a lo largo del ciclo de contratación pública (OECD, 2015a). También debe hacerse notar que la transparencia excesiva podría facilitar acuerdos anticompetitivos (OECD, 2015b).

Tal como se explicó en el Capítulo 5, los temas relacionados con la transparencia y el acceso a la información son cubiertos por la Ley de Acceso a Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformada por última vez en marzo de 2016. Se proporciona una amplia lista de información que cada administración, incluidas las autoridades de contratación, tienen que proporcionar de manera proactiva. En términos de contratación pública, la ley contempla la publicación del padrón de proveedores y contratistas; los resultados de adjudicaciones directas, invitaciones restringidas y cualquier otro proceso de contratación pública (artículo 21). En términos de obra pública, la ley estipula la publicación de las empresas constructoras que obtuvieron un contrato de obra pública, el nombre de la persona que monitorea las obras públicas, las fechas y los recursos relacionados con cada una de ellas (artículo 41). En el artículo 42 de la LAACSEC también se describen los documentos relacionados con la contratación pública que requieren estar accesibles para el público. En dicho artículo se subraya la necesidad de publicar, por medio de herramientas de contratación pública electrónica, la siguiente información: convocatorias de licitación, términos de las licitaciones, Manifiesto de No Conflicto de Intereses, documentos relacionados con las reuniones de aclaración y las visitas de campo, así como otra información pertinente.

De conformidad con la Ley de Transparencia, Coahuila puso en marcha el portal SITODEM (Sistema de Información y Transparencia de Obras para el Desarrollo Metropolitano), con el fin de georeferenciar los gastos (<http://sitodem.sefircoahuila.gob.mx/>). Este portal presenta información ligada al Sistema Integral de Inversión Pública, incluyendo los nombres de las obras públicas aprobadas, su costo, los departamentos responsables, beneficiarios, auditores, fotografías del trabajo terminado y el informe de la Contraloría Social. Sin embargo, no incluye información acerca del contratista o los proveedores. Como se mencionó en el Capítulo 5, el SITODEM no ofrece información sobre los avances de la(s) obra(s) pública(s) en tiempo real. El portal SITODEM está listado como una de las iniciativas de transparencia de Coahuila en el sitio web Transparencia Focalizada, junto con la transmisión en vivo de las licitaciones (véase más adelante), así como el padrón de proveedores (<http://www.transparenciafocalizada.cdmx.gob.mx/>). El SITODEM es similar al sitio web federal Transparencia Presupuestaria (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>), que incluye un módulo sobre Obra Pública Abierta. Este último tampoco proporciona información sobre los proveedores y los contratistas. El SITODEM es gestionado por cuatro auditores de la Dirección de Verificación de la SEFIR, quienes emprenden visitas de campo para monitorear la puesta en marcha de las obras públicas.

Con el fin de fortalecer la transparencia y la supervisión de los procesos de contratación pública, Coahuila también arrancó la transmisión en vivo de licitaciones desde 2011. De acuerdo con representantes estatales, dicha transmisión en vivo ha reducido el número de desacuerdos y quejas. La transmisión en vivo va más allá del Protocolo de Actuación en Materia de Contrataciones Públicas incluido en la nueva LGRA, el cual establece la intervención de llamadas telefónicas y la videograbación de reuniones. Aún no es claro si esta transmisión en vivo es obligatoria para todos los procesos de contratación pública, dado que no se incluye en la LAACSEC ni en la Ley de Transparencia de Coahuila. De hecho, instaurar este tipo de transmisión solo tiene sentido si se hace con todos los procesos para así asegurar una plena transparencia.

La tercera iniciativa relacionada con la contratación pública listada en el sitio web Transparencia Focalizada es el Padrón de Proveedores y Contratistas de la Administración Pública Estatal, instituido por la Ley de Transparencia (artículo 21), así como por la LAACSEC (artículo 22) en el año 2012. El padrón de proveedores, gestionado por la SEFIR, incluye 936 proveedores y 322 contratistas (desde enero de 2017), así como la siguiente información: nombre y domicilio del proveedor/contratista, conocimientos expertos, número de registro, fecha de ingreso y validez del registro. No proporciona información sobre el número de contratos que han sido adjudicados a cada uno de los proveedores registrados. Para incluirlos en el padrón, los proveedores deben llenar una forma de registro, misma que incluye un Manifiesto de No Conflicto de Intereses y otra información detallada en el artículo 23 de la LAACSEC. Con base en la información proporcionada, la SEFIR emite un Certificado de Aptitud, que será válido por un año. Por el momento, el registro no puede llenarse en línea (aunque así lo estipule el artículo 23 de la LAACSEC). La finalidad del padrón de proveedores es que el gobierno del estado se asegure de que los proveedores potenciales sean compañías legales y formales, con capacidad de cumplir con lo que ofrecen. Este es un interés legítimo del estado de Coahuila que se vería socavado si se adjudicaran contratos a compañías no registradas. Por tanto, se requiere que Coahuila se asegure de que las empresas que no están listadas no sean contratadas, y si lo fueran, se sancione a los responsables.

Coahuila ha reafirmado la transparencia de su sistema de contratación pública al implementar las iniciativas mencionadas, pero en ocasiones la información está incompleta (véase arriba) y esparcida. Con el fin de aumentar la claridad de la información, Coahuila debe consolidar la información relacionada con la contratación pública en un portal único en línea o en una página específica de contratación pública en el sitio web de Coahuila Transparente: (<http://www.coahuilatransparente.gob.mx/>). Esta recomendación coincide con el análisis realizado en el Capítulo 5. La página consolidada podría contener información acerca del sistema de contratación pública (por ejemplo, marcos institucionales, leyes y regulaciones), que ahora se encuentra en la página de la SEFIR; las contrataciones específicas (por ejemplo, pronósticos de contratación pública, convocatorias a licitación, anuncios de adjudicaciones) que no están disponibles en el sitio web de la SEFIR ni en el de la SEFIN (de conformidad con el artículo 51 de la LAAACSEC, las convocatorias a licitación tienen que publicarse solo una vez en un periódico de gran circulación); y el cumplimiento del sistema de contratación pública (por ejemplo evaluación comparativa, resultados de monitoreo), que actualmente están disponibles en la página de SEFIN. En particular, Coahuila tendría que asegurarse de que las notificaciones de licitaciones se publiquen en forma transparente y accesible para todos los posibles competidores. Aún es poco claro dónde se publican las notificaciones de licitaciones que no involucran fondos federales. De conformidad con la SEFIR, la notificación de la licitación que involucra fondos federales es en efecto publicada en el sistema de contrataciones públicas en línea CompraNet. Además, Coahuila necesita cerciorarse de que los documentos de licitación estén disponibles de forma gratuita. De conformidad con la Ley de Adquisiciones (artículo 51 de la LAAACSEC), los documentos de licitación no siempre son gratuitos. Esto dificulta el acceso a oportunidades de contrataciones para posibles competidores de todos los tamaños y debilita la transparencia e integridad de los procesos de contratación pública.

Coahuila también debe asegurar la visibilidad del flujo de los fondos públicos, desde el inicio del proceso de elaboración de presupuesto y a lo largo del ciclo de contratación pública, con el fin de permitir a las partes interesadas entender las prioridades y el gasto del gobierno y el gasto, y que quienes elaboran las políticas organicen la contratación pública desde una perspectiva estratégica. Aunque el SITODEM está unido al Sistema Integral de Inversión Pública de Coahuila, no permite que las partes interesadas visualicen la implementación del presupuesto por medio de los procesos de contratación pública y el avance de las obras públicas. Coahuila podría entonces mejorar la herramienta del SITODEM para fortalecer el vínculo. Representantes de SEFIR y SEFIN también mencionaron el desarrollo de una herramienta que permite unir la implementación del presupuesto con los procesos de contratación pública. Al hacerlo, ambas secretarías deberán asegurarse de que se pueda conectar a otros sitios web pertinentes (de la SEFIN y la SEFIR) para evitar duplicaciones y ayudar a los usuarios a encontrar la información pertinente. En caso de que la SEFIR quisiera ofrecer información en tiempo real en su portal SITODEM, y brindar más datos sobre la evolución del proyecto y los contratos relacionados, tendría que asignar más personal al proyecto SITODEM.

La publicación de la información relacionada con el número de contratos por proveedor o el importe de los contratos adjudicados por proveedor puede ayudar también a identificar posibles casos de corrupción. Podría establecerse un buzón de quejas, también con el fin de facilitar los procesos de quejas en relación con procesos de contratación pública. Estos son aspectos que Coahuila deberá tomar en cuenta al desarrollar el nuevo Registro Estatal de Proveedores y Contratistas (REPROCO), que se

enfoca no solo a servir como plataforma de registro para proveedores, sino para usarse también para archivar todos los registros digitales.

Coahuila tendría que seguir aumentando al máximo la transparencia en licitaciones competitivas y adoptar medidas precautorias para reforzar la integridad, sobre todo respecto a excepciones a las licitaciones públicas.

Al proporcionar un grado adecuado y oportuno de transparencia en cada etapa del ciclo de contratación pública, particularmente durante los procesos de licitación, las autoridades contratantes pueden reducir los riesgos de corrupción. Tal como se especifica en el Cuadro 6.1 sobre riesgos de corrupción asociados con las distintas etapas del ciclo de contratación pública, la elección del procedimiento de contratación implica un importante riesgo de corrupción. Los procedimientos competitivos deben ser los métodos estándar para realizar la contratación pública como medio de impulsar la eficiencia, combatir la corrupción, obtener un precio razonable y justo, y asegurar además resultados competitivos. Si existen circunstancias excepcionales que justifiquen que se limiten las licitaciones competitivas y se recurra a la contratación de una sola fuente, dichas excepciones deben ser restringidas, predefinidas y requerir la adecuada al emplearse, sujeto a una supervisión adecuada que tome en cuenta el riesgo aumentado de corrupción, incluso por parte de proveedores extranjeros (OECD, 2015a). Por desgracia, la corrupción suele surgir en relación con la elección del procedimiento de contratación. Algunos ejemplos son la falta de justificación adecuada del uso de procedimientos no competitivos o el abuso de procedimientos no basados en excepciones legales, por medio de la división del contrato, abuso de extrema urgencia y modificaciones no justificadas.

La LAACSEC distingue tres procesos por los cuales las autoridades contratantes podrían adquirir bienes: licitaciones públicas; invitación restringida a por lo menos tres proveedores y adjudicaciones directas (con o sin tres estimaciones). La Ley de Adquisiciones especifica los importes máximos permitidos para adjudicaciones directas e invitaciones restringidas (artículo 65). En 2012, los máximos importes permitidos para adjudicaciones directas fueron reducidos, lo que provocó un incremento significativo en las licitaciones públicas (de tres licitaciones en 2010 a 309 licitaciones en 2016). Con el fin de evitar un alto número de excepciones (por ejemplo, mediante divisiones de contrato) y posibles casos de corrupción, la Ley de Adquisiciones también especifica que el monto de las exenciones (adjudicaciones directas e invitaciones restringidas) a licitaciones no puede estar por arriba del límite de 30%. En 2016, el monto de las exenciones como porcentaje de procedimientos sin licitación se situó por debajo del límite de 30%, dado que el valor de las exenciones como porcentaje de procedimientos no relacionados con licitaciones representó 28% (45% en 2014). Tal como se especificó antes, la Ley de Transparencia de Coahuila establece la publicación de los resultados de las adjudicaciones directas, las invitaciones restringidas y cualquier otro proceso de contratación pública (artículo 21) y SEFIN tendrá que cerciorarse de que la lista de excepciones que publica en su sitio web contenga todas las adjudicaciones directas y las invitaciones restringidas. Coahuila podría también monitorear continuamente el uso de excepciones al verificar que no excedan el 30% del presupuesto autorizado de las autoridades contratantes y que estas preparen justificaciones adecuadas de las adjudicaciones directas en los niveles estatal y municipal. De hecho, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC) señaló que las decisiones de utilizar procedimientos de adjudicación directa en ocasiones son cuestionables en el entorno municipal. También se recomienda que SEFIR y SEFIN evalúen también posibles casos de corrupción. La puesta en marcha de

un sistema de contratación electrónica y la recopilación de datos digitales mediante el nuevo registro de proveedores, REPROCO, ciertamente contribuyen a supervisar el uso de excepciones y a aumentar al máximo la transparencia en las licitaciones competitivas.

Coahuila podría considerar desarrollar soluciones de contratación electrónica durante todo el ciclo de la contratación pública, con el fin de evitar el contacto directo entre los servidores públicos y los proveedores, lo que, por consiguiente, reduciría los riesgos de actos de corrupción.

La transparencia y la integridad de los sistemas de contratación pública también pueden fortalecerse por medio de sistemas de contratación electrónica. La adopción de procesos digitales sirve para aumentar la integridad del sistema de contratación pública, ya que la interacción cara a cara entre los funcionarios y los proveedores potenciales, y otras oportunidades para la corrupción potencial se reducen con la transferencia centralizada y automática de información entre sistemas. Los sistemas y herramientas de contratación electrónica también pueden fortalecer la transparencia al poner a disposición del público los datos sobre los procesos de contratación pública. La Recomendación de la OCDE también sugiere que los adherentes mejoren los sistemas de contratación pública al aprovechar el uso de tecnologías digitales para apoyar la innovación adecuada la contratación electrónica a lo largo del ciclo de contratación pública. Dichas tecnologías son herramientas poderosas para asegurar la transparencia y la integridad, pero también el acceso a licitaciones públicas. De conformidad con la Recomendación, los adherentes deben buscar herramientas de tecnología vanguardista que sean modulares, flexibles, escalables y seguras, con el fin de asegurar la continuidad, privacidad e integridad de los negocios, brindar un trato justo y proteger información delicada, proporcionando a la vez las capacidades y funciones centrales que permiten innovar el negocio. Las herramientas de contratación electrónica deberán ser, en la medida de lo posible, fáciles de usar, apropiadas para su propósito y congruentes en todas las agencias de contratación pública; los sistemas excesivamente complicados podrían crear riesgos de implementación y retos para nuevos participantes o para empresas pequeñas y medianas (OECD, 2015a).

Coahuila no tiene aún un sistema de contratación pública electrónico en operación, pero las autoridades contratantes ya utilizan el sistema electrónico federal de contratación pública CompraNet, desarrollado desde 1997 (véase el Recuadro 6.7). Aun cuando todos los procesos de contratación pública que involucran un presupuesto federal deben en efectivo utilizar el sistema CompraNet, aún se requiere la presencia física de proveedores durante los procesos de compra. De conformidad con la Ley de Adquisiciones (artículo 43 de la LAACSEC), las propuestas pueden entregarse físicamente en un sobre sellado o, si lo permite la autoridad contratante (la convocante), pueden enviarse por correo ordinario, correo electrónico o mediante las herramientas de contratación pública electrónica (disposición incorporada en el marco de la reforma de 2012). De conformidad con la misma ley, los documentos de licitación pueden ser accedidos en línea (artículo 51). Sin embargo, en la práctica, los sistemas electrónicos de contratación pública (o la publicación y entrega electrónicas) no suceden. Las entrevistas realizadas durante la misión de investigación dejaron en claro que la mayoría de los procesos de contratación pública se llevan a cabo con el formato cara a cara. Además, los licitantes podrían estar presentes cuando se abren las licitaciones u ofertas (artículo 57 de la LAACSEC). La forma en la que se efectúan los procesos de contratación pública en Coahuila brinda muchas

oportunidades para el contacto directo entre los funcionarios públicos y los proveedores, y esto aumenta los riesgos de corrupción.

Recuadro 6.7. **El sistema federal contratación pública electrónica CompraNet**

En el ámbito federal, México ha implementado diversas buenas prácticas contenidas en la *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* de 2015. Desde 1997, México (la Secretaría de la Función Pública o SFP) ha desarrollado su sistema de información CompraNet para contratación pública electrónica. Desde junio de 2011, es obligatorio el registro de procedimientos y documentos de licitaciones en CompraNet para todas las dependencias gubernamentales de nivel estatal o federal que usen el presupuesto federal para sus procesos de contratación pública y que excedan el límite de 300 días de salario mínimo. CompraNet contiene información desde junio de 2010 sobre los procedimientos de adquisiciones y arrendamientos y servicios. De conformidad con el artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), CompraNet proporciona la siguiente información: el programa anual de contratación pública, el padrón de proveedores, el padrón de testigos sociales, la lista de proveedores sancionados, las convocatorias para licitaciones (e invitaciones restringidas) y sus modificaciones, los registros de las juntas de aclaración, los registros de presentación y apertura de propuestas, los informes de testigos sociales, información relacionada con los contratos y los apéndices, las adjudicaciones directas y las resoluciones e instancias de inconformidad. Es de acceso gratuito. CompraNet también incluye un formato en línea que permite al público en general reportar irregularidades a la SFP (Portal de quejas y denuncias).

Fuente: OECD (2014), *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200364-es>.

Para evitar la presencia física de proveedores durante el proceso de contratación pública y para disminuir esos riesgos de producción, Coahuila podría considerar desarrollar un sistema de contratación pública electrónica para cubrir todos los procesos de contratación financiados con fondos estatales. Mientras desarrollan este sistema electrónico de contrataciones públicas estatal, la SEFIN y la SEFIR podrían partir de la experiencia adquirida en el nivel federal con CompraNet (véase el Recuadro 6.7 para mayores detalles de la información proporcionada por CompraNet). Para fortalecer la integridad, los sistemas electrónicos de contratación pública deberán usarse de preferencia en todas las etapas de la contratación pública y deberán incluir la divulgación en tiempo real de avisos de licitaciones, detalles de la puja y resultados, información de la adjudicación e información de contratación. De acuerdo con la SEFIR, Coahuila planea publicar la siguiente información por medio del sistema electrónico de contratación pública: aviso de preinformación, convocatorias de licitación, convocatorias a licitaciones en proceso, notificaciones en cada paso del proceso de contratación pública, decisiones de adjudicación y contratos.

Coahuila también necesita asegurar que ambos sistemas estén integrados para poder fácilmente manejar proyectos que involucren fondos federales y estatales. El diseño del nuevo sistema de contratación pública electrónica también deberá integrarse con (o incluir) y asuntos administrativos internos, así como con la nueva plataforma digital conocida como la Plataforma Digital Estatal, introducida por el Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila (SEAC). Además, el nuevo sistema facilitará la organización

de subastas electrónicas, cuando sea apropiado. La información sobre los procesos públicos de contratación pública generada por medio del nuevo sistema de contratación electrónica y el REPROCO (ver arriba), deberá usarse por Coahuila para medir el desempeño del sistema de contratación pública (OECD, 2015c). La recolección, evaluación y publicación de información sobre los procesos de contratación pública puede en efecto contribuir a la transparencia de la información de contratación pública, alentar la participación de partes interesadas y fortalecer la rendición de cuentas y la integridad.

Para asegurar la implementación del nuevo sistema de contratación pública electrónica, Coahuila podría organizar un proceso de consulta en el marco del desarrollo del sistema y proporcionar capacitación específica. Dicha capacitación no se dirigirá solo a los funcionarios de contratación pública, sino también a los proveedores potenciales y a los representantes de la sociedad civil, para así asegurar el acceso a las licitaciones públicas y el monitoreo de los procesos correspondientes por parte de partes interesadas externas. La capacitación puede complementarse con una guía amigable para el usuario, siguiendo el ejemplo de la guía desarrollada en el nivel federal, la *Guía de apoyo para consultar información en CompraNet* y una página web destinada a los licitantes.

Propuestas de acción

Con el fin de asegurar la implementación de la nueva ley de adquisiciones, Coahuila podría realizar las siguientes acciones:

Preservar la integridad pública mediante normas generales de conducta y herramientas específicas de gestión de riesgos en la contratación pública

- Utilizando técnicas de participación, Coahuila podría elaborar un Código de Ética o de Conducta específico, así como una guía especial para funcionarios de contratación pública, y verificar que los códigos desarrollados por las secretarías y los municipios contengan disposiciones específicas para la contratación pública.
- Si bien el Código de Conducta y el Manifiesto de No Conflicto de Intereses son un primer paso positivo para prevenir la corrupción entre proveedores, Coahuila necesitaría ahora aprovechar esas herramientas con el fin de identificar mejor los riesgos para la integridad en los procesos de contratación pública.
- Con el fin de salvaguardar la integridad pública, es recomendable que Coahuila cree herramientas de evaluación de riesgos para identificar y hacer frente a las amenazas al funcionamiento adecuado del sistema de contratación pública, y asegurarse de que las autoridades las pongan en práctica.

Fomentar una cultura de integridad entre funcionarios de contratación pública, posibles proveedores y la sociedad civil

- Coahuila tendría que apoyar la implementación de nuevas normas de integridad al mejorar y actualizar la legislación, y al desarrollar y poner en marcha estrategias adecuadas de comunicación.
- Se recomienda que Coahuila fortalezca la cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública al crear una estrategia clara de formación en integridad y brindarles capacitación diseñada especialmente para ellos.

- Coahuila podría colaborar más con el sector privado y establecer convenios de cooperación y pactos de integridad con la finalidad de minimizar los riesgos de corrupción.
- Coahuila necesitaría crear oportunidades para la participación directa de la sociedad civil en los procesos de contratación pública al implementar el programa de testigos sociales y otras herramientas de monitoreo.

Aumentar la transparencia y la divulgación de información en los procesos de contratación pública

- Es recomendable que Coahuila concentre la información sobre contratación pública en un portal en línea único y asegure la visibilidad del flujo de fondos públicos desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación, para facilitar un escrutinio aceptable de los procesos de contratación pública.
- Coahuila tendría que seguir aumentando al máximo la transparencia en licitaciones competitivas y adoptar medidas precautorias para reforzar la integridad, sobre todo respecto a excepciones a las licitaciones públicas.
- Coahuila podría considerar desarrollar soluciones de contratación electrónica durante todo el ciclo de la contratación pública, con el fin de evitar el contacto directo entre los servidores públicos y los proveedores, lo que, por consiguiente, reduciría los riesgos de actos de corrupción.

Bibliografía

- Acuerdo por el que se expide el protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404567&fecha=20/08/2015 (consultado el 30 de enero de 2017).
- Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015 (consultado el 30 de enero de 2017).
- Coahuila Transparente, sitio web, www.coahuilatransparente.gob.mx/ (consultado el 19 de enero de 2017).
- Código de Ética y Conducta para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila/wo82802.pdf (consultado el 16 de enero de 2017).
- Cuarto Informe de Gobierno 2011-2017, noviembre de 2015, <http://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/Libro-4oInformeGobierno-web.pdf> (consultado el 31 de enero de 2017).
- Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflictos de interés de los servidores públicos, www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/3_Carrousel/5_CE/GUIA_PARA_IDENTIFICAR_Y_PREVENIR_CONDUCTAS_QUE_PUEDAN_CONSTITUIR_CONFLICTO_DE_INTERES.pdf (consultado el 30 de enero de 2017).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila, LAACSEC, http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538 (consultado el 30 de enero de 2017).
- Ley de Obra Pública y servicios relacionados con las mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538 (consultado el 30 de enero de 2017).
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila, http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538 (consultado el 30 de enero de 2017).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf (consultado el 30 de enero de 2017).
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538 (consultado el 30 de enero de 2017).
- Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios, http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538 (consultado el 30 de enero de 2017).
- Manual administrativo de aplicación general en materia de control interno, noviembre de 2016.
- Manual operativo del Sistema de evaluación del control interno, noviembre de 2016.
- Norma General de Control Interno, www.gob.mx/sfp/documentos/coahuila-normas-generales-de-control-interno (consultado el 1 de marzo de 2017).
- OECD (2016a), *Preventing Corruption in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.
- OECD (2016b), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OECD (2016c), *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es>.

- OECD (2015a), *OCDE Recomendación del consejo sobre contratación pública*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.
- OECD (2015b), *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 Publishing, París, www.oecd.org/daf/competition/FightingBidRigging-Mexico-CFE-Report-2015.pdf.
- OECD (2015c), *Strengthening Regulation and Economic Competition in Public Procurement in Mexico: A Report of Best Practices in Local Public Procurement in Five Mexican States* (no publicado).
- OECD (2015d), *Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura: El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249349-es>.
- OECD (2014), *Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200364-es>.
- Portal del SITODEM (Sistema de Información y Transparencia de Obras para el Desarrollo Metropolitano), <http://sitodem.sefircoahuila.gob.mx/> (consultado el 19 de enero de 2017).
- Programa Estatal de Modernización Administrativa, Fiscalización y Rendición de Cuentas, www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/docs/ITDIF-2014/03-MARCO%20PROGRAMATICO%20PRESUPUESTAL/III.2%20Programas/Sectoriales/1%20PS_MODERNIZACION%20ADMINISTRATIVA%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS.pdf (consultado el 31 de enero de 2017).
- Secretaría de Finanzas (SEFIN), www.sefincoahuila.gob.mx/contenido/index.php (consultado el 20 de enero de 2017).
- Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas, SEFIR, www.sefircoahuila.gob.mx/ (consultado el 30 de enero de 2017)
- Transparencia Focalizada, sitio web, www.transparenciafocalizada.cdmx.gob.mx/ (consultado el 19 de enero de 2017).
- Transparencia Presupuestaria, sitio web, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ (consultado el 19 de enero de 2017).

ANEXO I

Los principios de integridad, transparencia y participación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública (2015)

El principio de integridad

RECOMIENDA que los Adherentes conserven la integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas por procesos de contratación.

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i) Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación. Sería útil para ello ampliar (por ejemplo, mediante pactos de integridad) el ámbito de aplicación de las normas que forman parte de los marcos legales o reglamentarios o de los códigos de conducta por los que se rigen los empleados del sector público (como los relativos a la gestión de los conflictos de interés, la revelación de información y demás normas deontológicas).
- ii) Poner en práctica, en el conjunto del sector público, instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación (por ejemplo, a los riesgos especialmente elevados de las relaciones entre sector público y el privado, o a la responsabilidad fiduciaria en la contratación pública).
- iii) Desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública, tanto del sector público como del privado, para concienciarles sobre las amenazas a la integridad, como la corrupción, el fraude, las prácticas colusorias y la discriminación, generar conocimientos sobre las posibles vías para hacer frente a estos riesgos y fomentar una cultura de integridad dirigida a prevenir la corrupción.
- iv) Establecer requisitos, consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento. Los contratos públicos deberán incluir garantías de exención de corrupción y llevar aparejadas medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones y garantías de los proveedores de que no participan en comportamientos corruptos en relación con el contrato y de que van a abstenerse de este tipo de conductas. Dichos programas deberán igualmente exigir el adecuado

grado de transparencia en la cadena de suministro para favorecer el combate a la corrupción en la subcontratación; además, habrán de exigir que el personal de los proveedores recibe formación en materia de integridad.

El principio de transparencia

RECOMIENDA que los Adherentes aseguren un nivel adecuado de transparencia a lo largo de todas las etapas del ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i) Fomentar un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada etapa del ciclo de la contratación pública, al tiempo que dan la necesaria consideración a las legítimas necesidades de protección de los secretos comerciales, de la información exclusiva del propietario y demás cuestiones relativas a la privacidad, así como a la necesidad de evitar información que puedan utilizar partes interesadas para distorsionar la competencia en el proceso de contratación. Además, deberá exigirse a los proveedores que actúen con la debida transparencia en los procesos de subcontratación en que participen.
- ii) Permitir el libre acceso, a través de un portal en Internet, a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información relativa a la contratación pública que tenga un especial vínculo con el sistema de contratación pública (por ejemplo, los marcos institucionales y las leyes y reglamentos), los procesos concretos de contratación pública que se convoquen (por ejemplo, información sobre la previsión de contratos públicos, las convocatorias o los anuncios de adjudicaciones), así como sobre la marcha del sistema de contratación pública (por ejemplo, referencias, resultados de seguimiento, etc.). De cara a su utilidad para las partes interesadas, toda información que se publique habrá de ser pertinente.
- iii) Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública a fin de permitir (i) que las partes interesadas conozcan las prioridades de las autoridades y el gasto que estas realizan, y (ii) que los responsables de la formulación de las políticas elaboren las necesarias estrategias para la contratación pública.

El principio de participación

RECOMIENDA que los Adherentes fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas.

A tal fin, los Adherentes deberán:

- i) Elaborar, y seguir, un procedimiento normalizado para la introducción de cambios en el sistema de contratación pública. Dicho procedimiento deberá fomentar las consultas públicas, invitar a la formulación de comentarios por parte del sector privado y la sociedad civil, garantizar la publicación de los resultados de la etapa de consultas y explicar las opciones elegidas, todo ello de un modo transparente.
- ii) Entablar periódicamente diálogos transparentes con los proveedores y con las asociaciones empresariales para exponerles los objetivos en materia de contratación pública y garantizar un adecuado conocimiento de los mercados. Es preciso lograr

una comunicación eficaz que permita a los potenciales proveedores comprender mejor las necesidades nacionales, y proporcione a los compradores públicos información con la que elaborar, conociendo mejor toda la oferta del mercado, unos expedientes de licitación más eficaces. Estas relaciones deberán quedar sujetas a salvaguardias de la equidad, la transparencia y la integridad que variarán en función de si está en marcha un procedimiento de licitación. Igualmente, será preciso adaptar esas relaciones para garantizar que las empresas extranjeras que participan en las licitaciones públicas reciben una información transparente y oportuna.

- iii) Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas en el sistema de contratación pública, con el objetivo de potenciar la transparencia y la integridad a la vez que asegura un nivel adecuado de control, sin perjuicio del respeto constante de la confidencialidad, la igualdad de trato y demás obligaciones legales del procedimiento de contratación pública.

Fuente: OECD (2015a), OCDE Recomendación del consejo sobre contratación pública, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

Capítulo 7

Plan de acción para poner en práctica las recomendaciones de la OCDE

En este capítulo se presenta un plan de acción para poner en práctica de manera adecuada las recomendaciones de la OCDE en las áreas abarcadas por este informe, en concreto, la estructura institucional, la cultura de integridad, la protección a denunciantes, el control interno y la gestión de riesgos, la transparencia y la integridad en la contratación pública. Se presenta también un cuadro para que la administración del estado en el periodo 2017-2023 defina el calendario y los órganos responsables de ejecutar el plan.

En el cuadro incluido a continuación se indican las propuestas de acción para facilitar la implementación de las recomendaciones presentadas en este Estudio. Dado el actual periodo de transición para el gobierno del estado de Coahuila, en el que una nueva administración asumirá su cargo el 1 de diciembre de 2017, la OCDE sugiere que ambos equipos analicen el calendario de implementación y los órganos que se encargarán de cada una de las recomendaciones y sus propuestas de acción. Esto podría hacerse durante el primer trimestre de 2018.

Hacia un sistema de integridad pública coherente e integral

Propuesta de acción: El SEAC podría asegurarse de que las políticas de integridad se incorporen en el gobierno completo y se vinculen con estrategias en el nivel estatal.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Instaurar mecanismos que permitan una consulta y coordinación conjuntas entre el SEAC y todos los actores pertinentes del sector público de Coahuila que no sean miembros formales del Comité de Coordinación.		
2. Establecer grupos de trabajo específicos de todos los órdenes de gobierno y sectoriales para diseñar el Plan Estatal de Acción Anticorrupción, así como la ejecución de las iniciativas correspondientes.		
3. Vincular en Plan Estatal de Acción Anticorrupción con los principales documentos estratégicos del estado (entre ellos, el Plan de Desarrollo del Estado de Coahuila; el Programa Estatal de Modernización Administrativa, Fiscalización y Rendición de Cuentas de Coahuila; el Programa Especial de Transparencia de Coahuila, y el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Coahuila).		

Propuesta de acción: Nombrar a un punto de contacto dentro de cada una de las instituciones que conforman el SEAC para fortalecer la coordinación con sus órganos rectores y favorecer la implementación de sus actividades en todo el gobierno.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Establecer reglas y procedimientos sobre las responsabilidades de las instituciones que forman parte del SEAC, lo que incluye su participación en el sistema y la puesta en práctica de sus decisiones.		
2. Solicitar que cada institución que forme parte del SEAC nombre a una persona u órgano responsable de coordinar el trabajo con las entidades del sistema y de asegurar el seguimiento y la ejecución de las actividades y las decisiones.		

Propuesta de acción: El SEAC podría crear un grupo de trabajo ad hoc que se encargue de elaborar los mecanismos de coordinación con los municipios y de proporcionar apoyo continuo para construir sistemas anticorrupción municipales coherentes.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Garantizar la participación activa y el compromiso de los municipios en el análisis de la legislación pertinente pendiente de reformarse o adoptarse dentro del proceso de reforma del SNA.		
2. Establecer un grupo de trabajo dentro de la Secretaría Ejecutiva del SEAC para diseñar instrumentos y herramientas de cooperación entre el estado y los municipios, así como para estimular la comunicación y el intercambio de información entre municipios.		
3. Realizar una evaluación preliminar de las políticas y estructuras anticorrupción vigentes en los municipios, con el fin de trazar un mapa de las brechas, la duplicidad de funciones y las regulaciones duplicadas y de baja calidad.		
4. Evaluar el estatus de los acuerdos actuales de coordinación relativos a la integridad y la anticorrupción con los municipios, y aportar el apoyo técnico para supervisar su implementación y mejorar su eficacia.		

Propuesta de acción: Asegurar la planificación y asignación adecuada de recursos para la implementación del SEAC.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Realizar una evaluación dentro de las instituciones que forman parte del SEAC para identificar sinergias y necesidades de capacitación en relación con nuevas responsabilidades, actividades y mecanismos de coordinación.		
2. Identificar criterios especializados específicos necesarios para ocupar los puestos técnicos del personal dentro de la Secretaría Ejecutiva del SEAC.		
3. Analizar y planificar las implicaciones presupuestarias de corto y largo plazos del SEAC con todas las instituciones pertinentes.		

Propuesta de acción: El liderazgo político de Coahuila tendría que mostrar un compromiso visible para resolver los retos técnicos implicados, hacer frente a la resistencia política y favorecer una transición incluyente al nuevo sistema.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Elaborar un plan de trabajo en el que se establezcan objetivos y responsabilidades claros para la adopción de la legislación y las regulaciones pendientes relativas al SEAC.		
2. Adoptar la legislación y las regulaciones pendientes relativas al SEAC mediante la participación y el compromiso plenos de todas las secretarías, municipios y los actores pertinentes.		
3. Poner en marcha la creación del SEAC y, en particular, emprender el proceso de selección de miembros del Comité de Participación Ciudadana.		

Propuesta de acción: Es necesario instaurar mecanismos para definir responsabilidades claras de los directivos de nivel medio y alto en la puesta en marcha del SEAC, y solicitar su rendición de cuentas durante el proceso de reforma.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Realizar una campaña de concienciación entre los directivos de alto nivel referente a los efectos y los cambios necesarios para aplicar las reformas relativas al SEAC en el ámbito organizacional.		
2. Definir responsabilidades específicas en la ejecución de la reforma por cada nivel directivo.		
3. Establecer herramientas para monitorear y evaluar las responsabilidades de los directivos de nivel alto y medio en la implementación de las reformas relativas al SEAC.		

Propuesta de acción: Los procedimientos de nombramiento y renovación de miembros del Comité Ciudadano tendrán que llevarse a cabo de manera abierta y transparente.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. El procedimiento de nombramiento del Comité Ciudadano tendrá que permitir la participación de expertos independientes y reconocidos que representen varios componentes de la sociedad civil.		
2. Todos los pasos del proceso de nombramiento tendrán que cumplir con las normas más altas de transparencia y garantizar la equidad y la inclusión.		
3. Aumentar la disponibilidad para el público de datos adicionales sobre algunos miembros del Comité Ciudadano, entre ellos su experiencia y conocimientos pertinentes, así como una declaración firmada en la que revelen cualquier conflicto de intereses.		

Propuesta de acción: Asegurar una mayor participación de los actores interesados en el Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila para construir un sistema de integridad del sector público más incluyente y receptivo.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Conformar un grupo o grupos de trabajo específicos dentro de los órganos del SEAC, como el Comité de Coordinación y el Comité de Participación Ciudadana. Esto garantizará una amplia participación de los actores en el SEAC (sector privado, sindicatos y medios de comunicación).		
2. Asegurar la cooperación y el compromiso continuos entre el SEAC y las organizaciones externas interesadas mediante acuerdos que serán monitoreados por el Comité de Coordinación.		
3. Involucrar y consultar a actores externos en el análisis de la legislación que queda por reformar o adoptar en relación con el proceso de reforma del SNA.		

Construir una cultura de integridad en el sector público

Propuesta de acción: Con base en el modelo del gobierno federal, Coahuila podría establecer una unidad de ética dentro de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas (SEFIR) para armonizar las políticas existentes en toda la administración. La Unidad de Ética podría adoptar una función de consultoría y orientación.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Crear la Unidad Especializada de Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI) dentro de la SEFIR, encargada de ofrecer asesoría y directrices a los funcionarios públicos, pero no de sancionarlos.		

Propuesta de acción: Para asegurar una ejecución eficaz de las políticas de integridad en toda la administración pública, Coahuila podría considerar establecer Puntos (o personas) de Contacto de Integridad dentro de cada entidad pública. Los Puntos de Contacto de Integridad serían responsables de la ética pública y no de investigar violaciones a la integridad.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Determinar la cantidad y el presupuesto de los Puntos/Personas de Contacto de Integridad en cada secretaría.		
2. Crear Puntos de Contacto de Integridad y asignarles una función meramente preventiva.		
3. La UEEPCI podría establecer una red entre los Puntos de Contacto de Integridad de cada secretaría.		

Propuesta de acción: El acuerdo de coordinación sobre la colaboración en la transparencia y la lucha contra la corrupción establecido entre Coahuila y la Secretaría de la Función Pública (SFP) podría beneficiarse de la experiencia en el ámbito federal y armonizar las políticas.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Apalancar el acuerdo de coordinación sobre la colaboración y la transparencia y el combate a la corrupción para apoyar la implementación de las políticas de ética pública.		

Propuesta de acción: El marco de gestión de integridad pública podría beneficiarse de un Código de Ética y Conducta más simplificado y sin duplicaciones. Bajo la guía de la Unidad de Ética, Coahuila podría considerar la elaboración de manuales o guías sobre ejemplos prácticos y procedimientos para situaciones de conflictos de interés y dilemas éticos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Simplificar los valores incluidos en el Código de Ética y Conducta y cerciorarse de que los vínculos con las sanciones sean claros.		
2. Adaptar el Código de Ética y Conducta para instaurar una cláusula sobre la gestión de situaciones de conflicto de intereses.		
3. Desarrollar material de orientación que explica los valores del Código por medio de ejemplos prácticos.		
4. Distribuir material de orientación en toda la administración, incluidos municipios, órganos regulatorios y empresas de propiedad estatal.		

Propuesta de acción: Una estructura global y común de gestión de la integridad brinda la oportunidad de elaborar Códigos de Ética y Conducta en el nivel organizacional de forma participativa, e implementarlos con mayor eficacia.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Proporcionar orientación metodológica clara para ayudar a las entidades a desarrollar sus propios Códigos de Ética y Conducta específicos.		
2. Desarrollar Códigos de Ética y Conducta específicos en las secretarías y las organizaciones del sector público pertinentes respecto a riesgos concretos por entidad, de acuerdo con un enfoque basado en el consenso.		
3. Desarrollar ejemplos pertinentes y concretos de valores en el quehacer organizacional diario, con los cuales puedan relacionarse fácilmente los empleados.		

Propuesta de acción: La SEFIR podría desarrollar directrices específicas para categorías de funcionarios públicos en riesgo, como los que ocupan cargos de alto nivel, auditores, funcionarios fiscales, asesores políticos y funcionarios de contratación pública.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Desarrollar un manual sobre situaciones de conflictos de interés relativas específicamente a la contratación pública y explicar de qué forma los funcionarios públicos pueden identificar situaciones de conflictos de interés.		
2. Establecer políticas y directrices específicas de conflictos de interés para otras áreas en riesgo restantes, como servidores públicos de alto nivel, auditores, funcionarios fiscales y asesores políticos.		

Propuesta de acción: Podría ponerse en marcha una campaña en todos los departamentos sobre concienciación en ética pública como actividad compartida y coordinada entre la Unidad de Ética, los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad y los departamentos de recursos humanos, lo que incluye acercarse al sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Identificar mensajes clave, canales de comunicación y resultados esperados.		
2. Desarrollar campañas de concienciación basadas en la identificación previa de mensajes, canales y resultados.		
3. Implementar una campaña de concienciación en las entidades.		
4. Evaluar las campañas de concienciación de manera periódica.		

Propuesta de acción: Bajo el liderazgo de la Unidad de Ética de la SEFIR, se podría desarrollar un programa de capacitación en integridad con base en los resultados de la Encuesta de Detección de Necesidades de Capacitación aplicada en 2014. Podría declararse obligatoria la capacitación en ética pública y conflictos de interés para todos los funcionarios que ingresan al servicio público y podría también ofrecerse capacitación diseñada específicamente de forma anual.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Identificar mensajes clave, la modalidad de capacitación y los resultados esperados de la capacitación en inducción y la capacitación específica para puestos bajo riesgo.		
2. Desarrollar cursos de capacitación basados en la identificación previa de mensajes, canales y resultados.		
3. Implementar actividades de capacitación.		
4. Evaluar las iniciativas de capacitación de manera periódica.		

Propuesta de acción: El impacto de la ya existente Red Estatal de Instructores podría ampliarse al formalizar la red y conformar un grupo de instructores en cada secretaría. Como una forma de reconocimiento por sus esfuerzos, los instructores podrían recibir una certificación y/o una remuneración formales.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Identificar las necesidades de capacitación para determinar el número de capacitadores requerido.		
2. Determinar las capacidades y cualidades requeridas de los capacitadores.		
3. Desarrollar cursos formales de certificación de capacitadores en integridad pública.		
4. Concienciar a gerentes y funcionarios públicos sobre las oportunidades para convertirse en capacitadores.		

Propuesta de acción: La futura Unidad de Ética de la SEFIR y los Puntos (o personas) de Contacto de Integridad de las entidades podrían considerar también dar a conocer la duplicación conceptual suscitada al gestionar una situación de conflicto de interés de manera personalizada y la declaración patrimonial anual.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Actualizar las directrices para prevenir y gestionar conflictos de interés y distinguir las políticas sobre estos conflictos de aquellas relativas a la presentación de declaraciones patrimoniales.		
2. Identificar las campañas de concienciación (internas y externas) actuales en las cuales pueda incorporarse una campaña sobre el sistema de declaración.		

Propuesta de acción: Adaptar las regulaciones estatales a la Ley General de Responsabilidades Administrativas conllevará modificaciones al actual sistema de declaración patrimonial y requerirá que los funcionarios públicos presenten una declaración de este tipo. Reducir el círculo de funcionarios públicos a quienes se les requiere presentar esta declaración a aquellos que ocupan puestos superiores y a quienes representan un alto riesgo de corrupción, aseguraría que no se cree una cultura de desconfianza y mejoraría la relación costo-eficacia del sistema.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Desarrollar un conjunto de criterios claro y específico para identificar a qué funcionarios públicos se les requiere presentar una declaración patrimonial.		
2. Asegurar que la cantidad de posibles declarantes coincida con los recursos y la capacidad del órgano responsable de registrar las declaraciones.		
3. Asignar a una entidad la responsabilidad de interpretar los criterios.		
4. Elaborar una lista de declarantes y cerciorarse de que se actualice con frecuencia.		

Propuesta de acción: Para detectar con eficacia un caso de enriquecimiento ilícito, será necesario establecer un proceso sistemático de verificación y auditoría. El sistema de presentación electrónica podría fortalecerse al integrar la verificación automática de la presentación y la detección automática de “banderas rojas”.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Desarrollar un conjunto de criterios claros y específicos para determinar qué declaraciones se verificarán.		
2. Establecer qué métodos se utilizan en el proceso de verificación y en qué orden.		
3. Decidir qué acciones se emprenderán al encontrar irregularidades durante el proceso de verificación.		

Propuesta de acción: Coahuila podría coordinarse con las Contralorías de otros estados por medio de la Comisión Nacional Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCE-F) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para establecer acuerdos con otras entidades para verificar las bases de datos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Trazar un mapa de las fuentes de información necesarias para una verificación eficaz.		
2. Establecer acuerdos con otras entidades para verificar las bases de datos mediante la Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCE-F) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).		

Propuesta de acción: Para permitir el monitoreo y la evaluación de la implementación del Código de Ética y Conducta y la Ley de Responsabilidades, y para publicar informes de los avances anuales, es necesario desarrollar indicadores claros y transparentes.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Definir objetivos de resultados para las políticas de integridad relacionadas con la ética pública.		
2. Consultar a las entidades y expertos para identificar indicadores pertinentes para cada objetivo.		
3. Desarrollar indicadores claros, cuantificables y realistas.		
4. Examinar las bases de datos existentes para aplicar estos indicadores y, de ser necesario, crear nuevos métodos para recabar datos.		
5. Crear un informe de monitoreo acorde con un calendario predeterminado.		
6. Desarrollar recomendaciones de acuerdo con este informe de monitoreo.		

Propuesta de acción: Con el fin de monitorear y evaluar la eficacia del sistema de declaración patrimonial, la SEFIR podría aplicar una encuesta entre los declarantes y los Órganos Internos de Control para asegurar su facilidad para el usuario y la pertinencia de la información solicitada. Podrían publicarse informes anuales para transmitir tranquilidad al público en cuanto a la eficiencia del sistema.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Levantar una encuesta entre los declarantes y los Órganos Internos de Control para asegurar la facilidad de uso y la pertinencia de la información solicitada.		
2. Recabar datos sobre los recursos humanos y financieros en relación con la eficacia del sistema de declaración patrimonial.		
3. Recabar datos sobre las sanciones relacionadas con el sistema de declaración patrimonial.		
4. Centralizar datos y desarrollar los correspondientes informes de monitoreo.		
5. Desarrollar recomendaciones de acuerdo con los informes de monitoreo.		

Garantizar una protección eficaz para denunciantes

Propuesta de acción: Con el fin de evitar la fragmentación y asegurar la eficacia de las disposiciones de protección para denunciantes contenidas en diferentes leyes, Coahuila podría promulgar una ley específica de protección para denunciantes que evite duplicaciones y garantice la claridad.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Recabar las duplicaciones legislativas actuales e identificar brechas en la protección para denunciantes.		
2. Desarrollar una ley específica de protección para denunciantes.		
3. Reunirse con los diversos actores para asegurar la exhaustividad y la claridad del proyecto de ley.		

Propuesta de acción: Para disminuir el riesgo de que los denunciantes presenten información cuya denuncia puede no estar protegida, y para evitar exponerlos a posibles riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, Coahuila tendría que definir con claridad la naturaleza de una denuncia protegida.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Desarrollar criterios claros para la denuncia protegida.		
2. Consultar con los diversos actores acerca de la exhaustividad y la claridad de los criterios.		
3. Comunicar los criterios de manera interna y externa mediante diferentes canales de comunicación.		

Propuesta de acción: Dada la falta de confianza en las salvaguardas institucionales, debe permitirse la posibilidad de hacer denuncias anónimas para facilitar la denuncia de conductas indebidas.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Incluir una disposición en la ley que permita la denuncia anónima.		
2. Informar sobre la posibilidad de hacer denuncias anónimas de manera interna y externa mediante diferentes canales de comunicación.		

Propuesta de acción: Coahuila podría considerar aclarar la superposición entre protección a testigos y protección al denunciante para garantizar que incluso las denuncias que no conduzcan a una investigación o acusación completas califiquen para ser objeto de protección legal.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Crear protección para quienes revelen información relativa a un acto de corrupción que podría no reconocerse como delito, pero que podría estar sujeto a investigaciones administrativas.		

Propuesta de acción: Coahuila podría brindar una protección más completa a los denunciantes al prohibir de manera concreta su despido injustificado o cualquier otro tipo de sanción formal o informal relacionada con el trabajo que se haya ejercido en respuesta a la denuncia, si es razonable confiar en la veracidad de la información en el momento de presentar la denuncia.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Diseñar una Ley de Protección para Denunciantes específica que prohíba el despido injustificado de los denunciantes y que prohíba cualquier otro tipo de sanción formal o informal relacionada con el trabajo que se haya ejercido como respuesta a la denuncia.		
2. Informar sobre el alcance de las medidas de protección de manera interna y externa mediante diferentes canales de comunicación.		

Propuesta de acción: Ampliar el alcance de la prohibición penal de ejercer represalias contra denunciantes a una gama más amplia de estas y a denuncias relacionadas con cualquier incumplimiento de leyes estatales, podría reforzar el compromiso de Coahuila con una protección eficaz para quienes denuncian y así infundir confianza en posibles denunciantes.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Establecer en el Código Penal la prohibición de ejercer represalias contra los denunciantes, de acuerdo con normas internacionales.		
2. Ampliar la prohibición penal de represalias de modo que no aplique sólo para supuestos actos delictivos.		
3. Establecer en el Código Penal la prohibición de revelar, o amenazar con revelar, la identidad de un denunciante.		

Propuesta de acción: Coahuila podría considerar imponer sanciones a quienes ejerzan represalias contra los denunciantes de conductas ilícitas, conforme a la normativa aplicable.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Ampliar el alcance de la prohibición penal para incluir la amenaza de ejercer represalias contra denunciantes.		

Propuesta de acción: Coahuila podría considerar trasladar la carga de prueba al empleador para que demuestre que cualquier sanción ejercida contra un denunciante posterior a la denuncia de irregularidades no tiene que ver con esta.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Revertir al empleador la carga de prueba de comprobar que la sanción no se relaciona con la denuncia de una irregularidad.		
2. Adaptar los criterios que la denuncia debe cumplir para cambiar la carga de la prueba al empleador.		

Propuesta de acción: Al incluir de manera explícita los recursos civiles para servidores públicos que sufren represalias tras denunciar irregularidades, de conformidad con la ley, se añadiría otra capa de protección al sistema de protección para denunciantes.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Incluir en la Ley de Protección a Denunciantes una lista exhaustiva de recursos.		
2. Permitir que los denunciantes presenten sus propios recursos ante el tribunal.		

Propuesta de acción: Coahuila podría considerar definir y formalizar los canales de comunicación para denunciar irregularidades con el fin de asegurar que los servidores públicos sepan plenamente a quién pueden contactar si deciden hacer una denuncia, cómo se protegerá su anonimato o confidencialidad y de qué recursos disponen si sufren represalias.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Formalizar un canal para denunciar irregularidades a funcionarios públicos de alto nivel.		
2. Cerciorarse de que se cuente con una gama de canales de denuncia (interno, externo a un órgano nombrado para ello, externo a los medios o al público).		
3. Explicar las medidas que se tomarán y los procesos que se respetarán por cada canal disponible.		
4. Diseñar y dirigir campañas de información para concienciar a los funcionarios públicos y al público en general de los distintos canales de denuncia, la manera en que se protege el anonimato o la confidencialidad, y de qué recursos se dispondría en caso de represalias.		

Propuesta de acción: Establecer mecanismos claros de seguimiento y procedimientos de comunicación entre el denunciante y la entidad que recibe la denuncia aseguraría su manejo eficaz. Esto podría incluir información sobre la recepción de la denuncia, actualizaciones periódicas sobre el avance de la investigación y la conclusión final o las razones por las que no se haya realizado una investigación.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Utilizar la futura plataforma electrónica, definir un mecanismo de seguimiento por medio del cual se mantenga informados a los denunciantes sobre los procedimientos.		
2. Evaluar de manera periódica la carga procesal del mecanismo de seguimiento.		

Propuesta de acción: Para fortalecer la confianza en los procedimientos y las garantías del marco de protección para denunciantes, Coahuila podría crear una oficina independiente encargada de recibir e investigar denuncias de actos indebidos y proporcionar las compensaciones necesarias.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Analizar las buenas prácticas internacionales de los órganos independientes de denuncia.		
2. Crear un órgano independiente con capacidad de recibir, investigar y ofrecer recursos para quejas relativas a represalias. En su defecto, si no es posible garantizar los recursos financieros debido a restricciones presupuestarias, crear el puesto de comisionado o fiscal anticorrupción.		
3. Cerciorarse de que el órgano sea independiente, que tenga suficientes recursos presupuestarios para permitirle operar con eficacia, y que cumpla con los objetivos estipulados en la ley.		
4. Obligar al órgano a presentar un informe anual al Congreso.		
5. Evaluar al órgano de manera independiente y periódica.		

Propuesta de acción: Para aplicar la ley de manera eficaz, Coahuila podría considerar impulsar una amplia estrategia de comunicación y emprender iniciativas de concienciación por medio de múltiples canales.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Identificar los principales mensajes, canales de comunicación y resultados esperados.		
2. Desarrollar campañas de concienciación basadas en la identificación previa de mensajes, canales y resultados.		
3. Poner en práctica campañas de concienciación en entidades y de manera externa.		

Propuesta de acción: Coahuila podría considerar incluir el mandato de revisar periódicamente su sistema de protección para denunciantes en el proyecto de ley correspondiente, de tal manera que el gobierno del estado evalúe la importancia de sus objetivos, su implementación y su efectividad. Coahuila podría considerar recabar datos de manera sistemática y establecer indicadores sólidos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Definir objetivos en cuanto a resultados de las metas de las políticas sobre denunciantes.		
2. Consultar a las entidades y los expertos para identificar indicadores pertinentes para cada objetivo.		
3. Desarrollar indicadores claros, cuantificables y realistas.		
4. Examinar las bases de datos actuales respecto a la aplicación de estos indicadores y, de ser necesario, crear nuevos métodos para recabar información.		
5. Crear un informe de monitoreo de acuerdo con un calendario predeterminado.		
6. Desarrollar recomendaciones de acuerdo con dicho informe de monitoreo.		

Fortalecer el marco de control interno y de gestión de riesgos

Propuesta de acción: Coahuila podría fortalecer sus normas y políticas de control interno con el fin de prestar mayor atención a la corrupción y el fraude.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Integrar el marco actual de control interno y gestión de riesgos con directrices e información adicionales sobre cómo hacer frente a riesgos de corrupción.		
2. Ajustar la Norma General de Control Interno de Coahuila al Modelo de Normas Generales de Control Interno adoptadas en 2016 en el ámbito federal por la Secretaría de la Función Pública, e instaurar un principio específico para gestionar los riesgos de corrupción, así como metodologías, factores de riesgo y estrategias de mitigación específicos para abordarlos.		
3. Adoptar un conjunto de procedimientos, normas y herramientas específicas para prevenir, detectar y responder con eficacia a riesgos de fraude y corrupción.		

Propuesta de acción: Coahuila podría fortalecer su “clima en la cima” y el compromiso de sus funcionarios de alto nivel con la integridad y con un entorno de control eficaz.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Ajustar la Norma General de Control Interno de Coahuila al Modelo federal de Normas Generales de Control Interno, en el cual se codifica el principio de que “la organización muestra su compromiso con la integridad y los valores éticos”.		
2. Crear un entorno de control que no sea propicio a la corrupción.		
3. Poner énfasis en el valor de los modelos de función mediante iniciativas como la evaluación de directivos en términos de ética, seminarios y campañas de concienciación, la comunicación de acciones de cumplimiento concretas, herramientas de autoevaluación y evaluaciones de 360° para directivos.		

Propuesta de acción: Mejorar el sentido de apropiación y conciencia del sistema de control interno y gestión de riesgos por parte de los directivos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Aclarar las funciones y las responsabilidades de los directivos en relación con los procesos de control interno y de gestión de riesgos mediante canales oficiales o directivas.		
2. Tomar medidas para integrar los procesos de control interno en las cuatro etapas del ciclo de administración (planificación, ejecución, análisis y reacción).		
3. Complementar las directrices generales proporcionadas mediante el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno con orientación específica sobre mecanismos, herramientas y metodología de gestión de riesgos.		

Propuesta de acción: Hacer un mejor uso de los datos para identificar y atender riesgos de integridad, y, por tanto, mejorar la calidad de sus mapas de riesgo institucional y estrategias de mitigación.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Desarrollar un plan de acción concreto para promover la calidad de los datos y el uso de herramientas analíticas de datos para una gestión de riesgos eficaz.		
2. Utilizar la Plataforma Digital Estatal que se creará dentro del SEAC, como una herramienta para poner a prueba las herramientas analíticas de datos y las estrategias para mejorar el control interno y la evaluación de riesgos.		
3. Desarrollar una estrategia para evolucionar hacia un uso más avanzado del análisis de datos para fines anticorrupción, para así verificar y validar las transacciones o descubrir actos de corrupción posibles y existentes.		

Propuesta de acción: Asegurarse de que todas las secretarías cuenten con un Órgano Interno de Control para fortalecer la función de auditoría interna y mejorar la eficacia de la gobernanza, la gestión de riesgos y los controles internos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Conformar de manera gradual Órganos Internos de Control en todas las secretarías, después de elaborar una lista de prioridades basada en la evaluación de riesgos de corrupción.		

Propuesta de acción: Mejorar la función de la auditoría interna respecto a las investigaciones de fraude y corrupción al mejorar el profesionalismo y los recursos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
<ol style="list-style-type: none"> Mejorar la función de la auditoría interna de la SEFIR respecto a las investigaciones de fraude y corrupción, al mejorar las iniciativas de capacitación y desarrollo de capacidades, en particular en cuanto a una mayor competencia para realizar procedimientos administrativos en casos de delitos no graves. Asegurar que en la SEFIR se cuente con recursos financieros y humanos adecuados para mejorar la eficacia de sus investigaciones y poder realizar procedimientos administrativos relacionados con delitos no graves. 		

Mejorar la transparencia y la participación para una rendición de cuentas eficaz

Propuesta de acción: Coahuila podría aprovechar mejor los datos y la información que actualmente generan las entidades públicas al mejorar la socialización de dichos datos y desarrollar herramientas de visualización en línea.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
<ol style="list-style-type: none"> Elaborar y dar a conocer los datos de manera más comprensible al presentarlos en una forma sencilla, agregada y simplificada, también por medio de herramientas de visualización en línea. Promover iniciativas de concienciación y desarrollo de capacidades para reducir la brecha digital y propiciar el uso de datos públicos entre los ciudadanos. 		

Propuesta de acción: Con el fin de evitar brechas o duplicaciones creadas por las herramientas existentes, Coahuila podría destinar un portal de transparencia único para consultar y solicitar información.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
<ol style="list-style-type: none"> Destinar un portal de transparencia único que brinde acceso completo a toda la información y los datos proporcionados por las instituciones públicas. Cerciorarse de que este portal de transparencia único sea fácil de usar y cuente con un alto nivel de utilización y reutilización de los datos y la información. 		

Propuesta de acción: Coahuila podría crear mayor conciencia de las herramientas existentes para la participación y supervisión de las partes interesadas y posibilitar una participación dinámica de formas innovadoras e interactivas.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
<ol style="list-style-type: none"> Mejorar el conocimiento de las herramientas de participación y supervisión disponibles al destinar una sección específica de su futuro portal de transparencia único para explicarlas, describirlas y promoverlas. Utilizar las TIC para permitir la participación de la sociedad en la vida pública, por ejemplo mediante una plataforma multicanal. 		

Propuesta de acción: Mejorar la participación de las partes interesadas mediante un enfoque impulsado por la demanda basado en el diálogo, la consulta, la colaboración de datos y la interoperabilidad.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Organizar reuniones periódicas entre las instituciones y los actores sociales pertinentes para identificar las tipologías de información adicionales que podrían mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas.		
2. Crear una plataforma sencilla y de fácil uso para que los ciudadanos presenten ideas sobre cómo mejorar la transparencia.		
3. Permitir a los usuarios aprovechar plenamente la plataforma de datos abiertos al permitirles enriquecerla con nuevos conjuntos de datos.		

Propuesta de acción: Coahuila podría mejorar la supervisión de los compromisos de transparencia de sus instituciones.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Desarrollar un índice de transparencia que mida el cumplimiento de las instituciones públicas de Coahuila de las obligaciones de transparencia y dar a conocer y aumentar el fácil acceso a los resultados correspondientes.		
2. Presentar el índice de transparencia mediante herramientas de visualización y opciones de adaptación, y elaborar indicadores relacionados no solo con el marco legal sino también con la instauración y eficacia de las iniciativas correspondientes.		

Integridad en la contratación pública

Propuesta de acción: Utilizando técnicas de participación, Coahuila podría elaborar un Código de Ética o de Conducta específico, así como una guía especial para funcionarios de contratación pública, y verificar que los códigos desarrollados por las secretarías y los municipios contengan disposiciones específicas para la contratación pública.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Desarrollar un plan para consultar a funcionarios de contratación pública y otros actores (internos y externos) sobre qué debería dictar un Código de Conducta o Ética para funcionarios de contratación pública.		
2. Consultar con funcionarios de contratación pública y actores interesados.		
3. Estudiar las experiencias nacionales (SFP) e internacionales (OCDE) sobre normas de integridad para funcionarios de contratación pública.		
4. Preparar el Código de Conducta o Ética para funcionarios de contratación pública, centrándose en los riesgos que esta actividad implica.		
5. Elaborar documentos de orientación, tutoriales y materiales de capacitación para ilustrar cómo deberían los funcionarios de contratación pública aplicar los valores y los principios incluidos en el Código (que incluya situaciones prácticas).		
6. Establecer un equipo para apoyar a otras entidades y municipios en el desarrollo de sus propios códigos y regulaciones de integridad para funcionarios de contratación pública.		

Propuesta de acción: Si bien el Código de Conducta y el Manifiesto de No Conflicto de Intereses son un primer paso positivo para prevenir la corrupción entre proveedores, Coahuila necesitaría ahora aprovechar esas herramientas con el fin de identificar mejor los riesgos para la integridad en los procesos de contrataciones públicas.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Analizar el Código de Conducta para proveedores en un intento de equilibrar las conductas basadas en valores y el actual enfoque basado en reglas.		
2. Organizar un plan de consulta, concienciación y comunicación para el nuevo Código de Conducta para proveedores y el Manifiesto de No Conflicto de Intereses (sitios web, durante la solicitud para el registro de proveedores, etcétera).		
3. Organizar un programa de capacitación en integridad para la comunidad de proveedores, con posible apalancamiento en las cámaras empresariales para ampliar el alcance.		
4. Diseñar un sistema para examinar los Manifiestos de No Conflicto de Intereses proporcionados por los proveedores y verificarlos en relación con las declaraciones de los funcionarios de contratación pública. Este examen tendrá que basarse en riesgos.		
5. Publicar guías para proveedores en las que se definan los posibles, reales y aparentes conflictos de interés (quizá utilizando materiales y publicaciones de la SFP y la OCDE) y explicar a diferentes audiencias cómo utilizar los Manifiestos de No Conflicto de Intereses.		
6. Modificar el sistema de declaración de conflictos de interés para permitir a los proveedores actualizar sus manifiestos según se les requiriera.		
7. Nombrar a puntos de contacto en las instituciones licitantes para ofrecer asesoría a los proveedores sobre cómo llenar los Manifiestos de No Conflicto de Intereses.		
8. Evaluar de manera periódica la eficacia de la política sobre conflictos de interés y su aplicación en las operaciones de contratación pública.		

Propuesta de acción: Con el fin de salvaguardar la integridad pública, es recomendable que Coahuila cree herramientas de evaluación de riesgos para identificar y hacer frente a las amenazas al funcionamiento adecuado del sistema de contratación pública, y asegurarse de que las autoridades de contratación las pongan en práctica.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Publicar y comunicar con mayor amplitud los manuales de control interno y gestión de riesgos y concienciar sobre la estrategia de control interno, incluso mediante capacitación.		
2. Desarrollar un mapeo de riesgos y un sistema de banderas rojas para las actividades de contratación pública, incluyendo riesgos de fraude y corrupción, y anticipando medidas de mitigación. Será necesario utilizar formas específicas.		
3. Desarrollar directrices y capacitación sobre la manera de aplicar el control interno en las actividades de contratación pública.		
4. Evaluar y actualizar periódicamente el mapeo de riesgos, examinando el carácter crítico de cada uno y la eficacia de las medidas de mitigación.		

Propuesta de acción: Coahuila tendría que apoyar la implementación de nuevas normas de integridad al mejorar y actualizar la legislación, y al desarrollar y poner en marcha estrategias adecuadas de comunicación.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Examinar el marco regulatorio que rige la integridad en la contratación pública para evitar la dispersión y la duplicación.		
2. Desarrollar un programa integral de comunicación sobre la estrategia de integridad para las operaciones de contratación pública, haciendo hincapié en herramientas recientes desarrolladas por los gobiernos estatal y federal, y focalizadas en diferentes audiencias.		

Propuesta de acción: Se recomienda que Coahuila fortalezca la cultura de integridad entre los funcionarios de contratación pública al crear una estrategia clara de capacidad de integridad y brindarles capacitación diseñada especialmente para ellos.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Identificar el universo de funcionarios públicos con funciones relacionadas con la contratación pública.		
2. Desarrollar programas de capacitación en integridad para funcionarios de contratación pública con el fin de darles a conocer los riesgos de integridad y desarrollar conocimientos sobre las maneras mitigar dichos riesgos. Los cursos de capacitación podrían realizarse como parte de mecanismos de inducción y de manera continua.		
3. Establecer cursos de aprendizaje en línea sobre integridad en la contratación pública.		
4. Diseñar un mecanismo de certificación y evaluación para valorar la eficacia de los programas de capacitación y los cursos de aprendizaje en línea.		

Propuesta de acción: Coahuila podría colaborar más con el sector privado y establecer convenios de cooperación y pactos de integridad con la finalidad de minimizar los riesgos de corrupción.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Promover y facilitar el desarrollo de normas de integridad por parte de las empresas proveedora y/o la adopción de dichas normas respaldadas por el gobierno de Coahuila.		
2. Desarrollar un Programa de Integridad Empresarial, que incluya códigos de conducta, controles internos, medidas y monitoreo de cumplimiento, con base en las iniciativas emprendidas por la SFP en el ámbito federal.		
3. Incluir compromisos de "no corrupción" en contratos para suministrar bienes, servicios u obras al gobierno estatal.		
4. Enmendar la LAACSEC y la LOPSEC para incluir la figura de "pactos de integridad".		
5. Establecer acuerdos de cooperación y pactos de integridad con asociaciones empresariales para implementar acciones conjuntas a favor de la integridad en la contratación pública.		

Propuesta de acción: Coahuila necesitaría crear oportunidades para la participación directa de la sociedad civil en los procesos de contratación pública al implementar el programa de testigos sociales y otras herramientas de monitoreo.

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Acelerar la implementación de programas de testigos sociales, en particular en procedimientos de licitación de alto riesgos. Ello requerirá un proceso de selección y capacitación de las personas o las organizaciones que actúan como testigos sociales.		
2. Sistematizar la implementación de programas de contraloría social y ampliar su aplicación.		
3. Evaluar periódicamente la eficacia de los programas de testigos sociales y contraloría social, y comunicar los resultados ampliamente.		

Propuesta de acción: *Es recomendable que Coahuila concentre la información sobre contratación pública en un portal en línea único y asegure la visibilidad del flujo de fondos públicos desde el inicio del proceso de elaboración del presupuesto y durante todo el ciclo de contratación, para facilitar un escrutinio aceptable de los procesos de contratación pública.*

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Crear una página específica sobre contratación pública en el sitio web <i>Coahuila Transparente</i> para concentrar la información sobre contratación pública y evitar la dispersión. Esta página podría llamarse "Coahuila Compra" e incluir información de las etapas previas a la licitación, de licitación y posteriores a esta.		
2. Mejorar el SITODEM para proporcionar información acerca de las operaciones de contratación pública, el gasto y el ejercicio físico y presupuestario de las obras públicas.		
3. Incluir buzones para quejas en los sitios <i>Coahuila Transparente</i> y SITODEM para denunciar conductas corruptas en la contratación pública.		
4. Organizar grupos de expertos con diferentes audiencias (por ejemplo, cámaras empresariales, sociedad civil, académicos, etc.) para identificar información útil sobre contratación pública que no se está publicando, y organizar el acceso de sitios web informativos en una forma más fácil de usar.		

Propuesta de acción: *Coahuila tendría que seguir aumentando al máximo la transparencia en licitaciones competitivas y adoptar medidas precautorias para reforzar la integridad, sobre todo respecto a excepciones a las licitaciones públicas.*

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Monitorear continuamente la opción de procesos de contratación pública no competitivos (por ejemplo, adjudicaciones directas) e invitaciones restringidas para cerciorarse de que se brinde una justificación adecuada.		
2. Asegurarse de que toda la documentación concerniente a adjudicaciones directas, como análisis de mercados y justificaciones, se publique, a menos que aplique una excepción de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.		

Propuesta de acción: *Coahuila podría considerar desarrollar soluciones de contratación electrónica durante todo el ciclo de la contratación pública, con el fin de evitar el contacto directo entre los servidores públicos y los proveedores, lo que, por consiguiente, reduciría los riesgos de actos de corrupción.*

Acciones	Órgano responsable	Calendario
1. Finalizar la implementación del sistema para registro de proveedores en línea (REPROCO).		
2. Desarrollar una solución de contratación en línea financiada con fondos estatales. Dicha solución abarcaría todo el ciclo de contratación pública (es decir, de la planificación de contratación pública a la gestión de contratos y pago a proveedores) y tendrá que incluir un módulo para subastas inversas.		

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL 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 el Estado de Coahuila, México

RECUPERANDO LA CONFIANZA A TRAVÉS DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD

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.

Este reporte proporciona recomendaciones para aprovechar al máximo el potencial del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila, identificando debilidades y áreas de oportunidad. Proporciona un análisis integral del sistema de integridad del Estado, pondera los esfuerzos realizados para construir una cultura de integridad en la administración pública estatal, así como el grado en que el sistema de control interno y los mecanismos de transparencia de Coahuila facilitan una efectiva rendición de cuentas. Además, este estudio se concentra en una actividad vulnerable a la corrupción, como es la contratación pública. De manera destacada, el reporte se concentra en el riesgo de fallas en la implementación del sistema, las cuales deberán atenderse para lograr un impacto real en la economía y en la sociedad. De resultar efectivo, el Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila tiene el potencial de transformar significativamente la arquitectura institucional y el marco de política pública para la integridad en el Gobierno del Estado.

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283114-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 para más información.

OECD publishing
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-28310-7
04 2017 11 4 P



9 789264 283107